THÈSE DE
POITIERS.
1885
N°. 3.

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

DES

FRUMENTATIONES

EN DROIT ROMAIN

DU RÉGIME LÉGAL

DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS

EN DROIT FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

Et soutenue le samedi 4 juillet 1885, à 3 heures du soir

DANS LA SALLE DES ACTES PUBLICS DE LA FACULTÉ

PAR

Charles GALLET

Avocat à la Cour d'Appel

POITIERS

IMPRIMERIE GEORGES GUILLOIS

RUE VICTOR-HUGO

1885

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

DES

FRUMENTATIONES

EN DROIT ROMAIN

DU RÉGIME LÉGAL

DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS

EN DROIT FRANÇAIS

THESE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

Et soutenue le samedi 4 juillet 1885, à 3 heures du soir

DANS LA SALLE DES ACTES PUBLICS DE LA FACULTÉ

PAR

Charles GALLET

Avocat à la Cour d'Appel

POITIERS

IMPRIMERIE GEORGES GUILLOIS

RUE VICTOR-HUGO

1885

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS.

MM. THÉZARD (A ✠), *Doyen, professeur de Code civil.*

DUCROCQ (✠ I ✠), *Doyen honoraire, professeur honoraire, Correspondant de l'Institut.*

ARNAULT DE LA MÉNARDIÈRE (I ✠), *professeur de Code civil.*

LE COURTOIS (I ✠), *professeur de Code civil.*

NORMAND (A ✠), *professeur de Droit criminel.*

PARENTEAU-DUBEUGNON (A ✠), *professeur de Procédure civile.*

ARTHUYS (A ✠), *professeur de Droit commercial et d'Économie politique.*

BONNET (A ✠), *professeur de Droit romain.*

PETIT (A ✠), *professeur de Droit romain.*

BARRILLEAU, *professeur de Droit administratif.*

BRISSONNET, *agrégé, chargé du cours d'histoire générale du Droit français public et privé.*

SURVILLE, *agrégé, chargé du cours de Droit international privé.*

M. COULON (I ✠), *secrétaire, agent comptable.*

COMMISSION :

PRÉSIDENT, M. BARRILLEAU, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. ARTHUYS, M. BONNET, Professeurs. — M. SURVILLE, agrégé.

A MON PÈRE

A MA FAMILLE

A MES AMIS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547313_0036

DROIT ROMAIN

DES

FRUMENTATIONES

« Nam qui dabat olim imperium,
» fasces, legiones, omnia, nunc se
» continet atque duas tantum res
» anxius optat, panem et circenses. »

(JUVÉNAL, satire 10, vers 80 et suivants.)

INTRODUCTION

Cette expression *Frumentationes* (*frumentum dare*, *præstare*) est employée par divers auteurs (1) pour désigner une institution présentant, à certains égards, la nature et les caractères de l'assistance publique à Rome. Mais, avant d'entreprendre l'étude détaillée, et aussi complète qu'il nous a été possible de la faire, d'une institution dont, à notre connaissance, les diverses parties n'ont jamais été réunies dans un ouvrage général et d'ensemble; nous avons cru devoir, dans ces préliminaires, discuter l'existence elle-même d'une assistance publique à Rome, ainsi que les caractères de cette assistance, et montrer quels résultats économiques et autres ont été la suite naturelle et logique des *frumentationes* ou distributions de blé.

Peut-on dire tout d'abord qu'il existait à Rome une assistance publique dans le sens usuel que l'on attribue à cette expression? L'État romain, royauté, république ou empire, intervenait-il de ses

(1) Marquardt, tome II, pages 108 et suivantes. *Romanische staatsverwaltung.*

deniers pour assister ses membres nécessiteux ? A l'origine de Rome, nous n'avons aucunes données sur ce point; l'histoire est muette, et nous adoptons volontiers l'opinion de ceux qui pensent que Rome, à son origine, ne connut point l'assistance donnée aux frais de l'État.

L'assistance, nous dit un savant auteur, consista plus tard à faciliter aux citoyens les moyens de vivre aux dépens des peuples vaincus (1). L'assistance publique, c'est-à-dire la distribution des secours organisés et fournis par l'État, finit par s'établir, non dans un but il est vrai désintéressé et sous l'influence de théories ou de doctrines humanitaires, comme nous le verrons plus loin, mais sous l'impulsion de mobiles tout différents. Ce que nous tenons à constater d'avance, c'est que les deniers publics, c'est-à-dire ceux de l'État romain, l'*ærarium populi*, étaient la source des *frumentationes* ou distributions de blé. Produits de l'annone ou d'achats, les distributions n'en étaient pas moins faites aux frais du trésor populaire, et les citoyens qui en jouissaient étaient ainsi réellement assistés aux frais du public ou de l'État tout entier. Le fisc, ou trésor du prince sous l'Empire, participait bien également aux frais de l'assistance à Rome; mais, encore même à cette époque, il est vrai de dire que l'*ærarium* contribuait aux dépenses occasionnées par les distributions gratuites de grains (2). Mais si, en fait, l'on pouvait dire, des citoyens jouissant des *frumentationes*, qu'ils étaient assistés, il ne faudrait pas en conclure que l'État romain leur reconnaissait, par là même, le droit à l'assistance, et si quelques textes des lois romaines semblent militer en faveur de cette opinion, nous espérons cependant pouvoir démontrer qu'à Rome, les principes économiques, joints aux divers motifs qui avaient inspiré les *frumentationes*, déniaient à l'homme considéré comme faisant partie d'une société quelconque, aussi bien que comme libre citoyen, le droit d'exiger des secours de ses semblables. En faveur du système qui consisterait à affirmer l'obligation de l'assistance à Rome, l'on pourrait présenter peut-être les arguments suivants : Les lois romaines ordonnaient des distributions mensuelles de blé

(1) Madvig, *Etat romain. — Sa constitution et son administration. Voir* étude des *frumentationes*.

(2) L'institution des *curatores frumenti dandi ex senatusconsulto* en est une preuve.

« *lege lata de frumento menstrui plebi dividendo ex publico, quod nunquam antea erat factum* (1). Ces lois consacraient donc ainsi le droit que devait avoir chaque citoyen à l'assistance.

Mais de ce qu'une loi ordonne ou défende un acte, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elle reconnaisse un droit aux personnes à qui elle s'applique. On nous objectera peut-être alors qu'il résulte d'un ensemble de textes que les *frumentationes* ou les secours publics devaient être réguliers, perpétuels. Or, la régularité et la perpétuité d'un secours paraît bien faire de ce secours lui-même une obligation : c'est ainsi qu'à Rome et à Constantinople, diverses lois semblaient établir la perpétuité des *frumentationes* telles que la loi 2, titre XXIII, livre II du Code Justinien : « *Auri statuta quantitas ad coemptionem frumentariam* perpetuo *sit dedicata, nec liceat cuiquam post administrationem urbicariæ potestatis perceptam, aliquid et eadem summa minuere, vel ad quoscumque alios usus convertere* (2). » Et encore la loi 3, titre XVI, de *Frumento urbis Constantinopolitanæ* : « *Sexcentarum undecim auri librarum quantitas ad coemptionem frumentariam sit* perpetuo *dedicata*, etc... » Ce raisonnement en lui-même a quelque chose de spécieux ; mais on peut y répondre néanmoins assez facilement. De ce qu'une personne, un empereur ou un simple particulier, fasse une libéralité dont les effets, selon sa volonté, devront être perpétuels, s'ensuit-il, par là même, et comme une conséquence logique, que ce donateur ait voulu, par l'extension de sa bienfaisance, reconnaître à ceux qu'il gratifie des droits à sa générosité ? Non : la régularité ni la perpétuité des *frumentationes* ne peuvent servir à en faire une obligation civile pour l'État romain.

Il est cependant au Code Justinien et au Code Théodosien quelques textes qui sembleraient nous indiquer que, dans certains cas néanmoins, les Romains reconnaissaient un véritable droit à l'assistance (3). Nous voulons parler des lois qui ordonnaient aux pro-

(1) Appien, *Civilium bellorum*, § 21.

(2) Cette loi est de l'année 434, et émane des empereurs Théodose et Valentinien.

(3) Code Justinien, titres : *De his qui sanguinolentos emtos vel nutriendos acceperint. De infantibus expositis.* — Code Théodosien, titre XXVII, livre XI, loi 1 : *De alimentis quæ inopes parentes de fisco petere debeant. Voir* aussi Victor Aurélien, *De Cæsare*, chapitre XII : « *Nerva puellas puerosque natos parentibus egestosis, sumtu publico per Italiæ oppida ali jussit.* »

consuls, aux présidents des provinces et aux *rationales summarum Africæ*, de secourir les enfants dont les parents étaient dans l'indigence la plus complète.

Alors il résulte de l'expression même de ces lois, que les empereurs romains consacraient comme une obligation civile le devoir moral de l'assistance. L'on y trouve, en effet, employés les termes de devoirs et d'obligation pour le fisc à prendre soin de ces enfants. D'après le titre XXVII du Code Théodosien, *de Alimentis quæ inopes*, etc..., en vue de détourner les parents du meurtre, de l'exposition ou de la vente de leurs enfants, l'empereur Constantin, dans les années 315 et 322, décrétait que le fisc viendrait en aide à ces parents en leur fournissant des vêtements et des aliments. Cet édit, qui faisait de l'assistance une véritable obligation civile, s'adressait en les termes suivants à un certain Ablavius, président ou gouverneur de province probablement : « *Officiumque tuum hæc cura perstringat ut si quis parens offerat subolem quam pro paupertate educare non possit; nec in alimentis nec in veste impertienda tardetur cum educatio nascentis infantiæ moras fevre non possit.* » Cette loi, qui devait s'appliquer dans les provinces, et notamment en Afrique (L. II, *eod. titul.*), aussi bien qu'à Rome et à Constantinople, prescrivait en principe la distribution de secours aux parents, dans le but de protéger leurs enfants. C'était une protection détournée de l'enfance, analogue à l'institution des enfants assistés de nos jours, et peut-être là pourrions-nous voir à Rome l'obligation de l'assistance reconnue dans une certaine mesure, quoique restreinte à la classe des enfants abandonnés.

Mais essayons maintenant de montrer, tant par l'étude des principes économiques et de morale des Romains que par les motifs qui ont engendré les *frumentationes*, qu'à Rome on ne reconnût jamais l'assistance comme un droit. Et tout d'abord, quelle était la théorie romaine au sujet de l'assistance ? Cicéron, dans son traité de morale, *de Officiis*, va nous la développer tout entière dans les termes suivants : pour lui la bienfaisance était une vertu et un devoir moral, mais non une obligation civile. L'assistance était facultative et non obligatoire. « *Demus necne in nostra potestate est* » (livre I, § 15, *de Officiis*). L'homme n'avait pas le droit d'enlever à son semblabe des secours que celui-ci refusait : « *Forsitan quispiam dixerit : nonne igitur sapiens si fame ipse confi-*

ciatur, abstulerit cibum alteri homini ad nullam rem utili? Minime vero. Non enim mihi est vita utilior quam animi talis affectio neminem ut violem commodi mei gratia (1). » Aussi Cicéron concluait-il qu'une sage politique devait veiller à ce que chacun conservât ce qui lui appartient et à ce qu'il ne fût porté, au nom de l'intérêt public, aucune atteinte aux propriétés privées (2). « *In primis autem videndum erit ei qui rempublicam administrabit, ut suum quisque teneat, neque de bonis privatorum publice deminutio fiat.* » Cicéron blâmait aussi les *frumentationes* comme les lois agraires et les lois sur les dettes (3). La bienfaisance pour lui était une vertu et un devoir moral et naturel ; mais vouloir entreprendre sur la propriété d'autrui pour subvenir à ses besoins ou à ceux des autres, était porter atteinte aux principes mêmes de la société des hommes (4). Les motifs qui ont d'ailleurs inspiré l'institution des *frumentationes* sont encore la preuve la plus convaincante que les lois romaines n'ont jamais entendu en général sanctionner un droit que les théories morales et économiques d'alors n'admettaient pas en principe.

S'il fallait en croire les empereurs, leur but aurait été désintéressé, et les *frumentationes* ne seraient intervenues exclusivement que dans l'intérêt de ceux qui les recevaient. « *Certum habetis, patres conscripti, quantum curarum impendimus pro vestris ac populi commodis, ideoque*, etc. (5). » Mais ce n'était là, selon nous, que le but apparent. Le véritable motif des chefs de la République et des empereurs, en établissant et en régularisant les *frumentationes*, n'était qu'un motif d'intérêt particulier. De même que les simples citoyens, par leurs dons ils voulaient s'attirer ainsi l'affection des classes inférieures de la population. Rechercher leur faveur et par là même leur appui, était évidemment le seul souci des gouvernants. L'histoire tout entière de Rome nous montre, en effet, les particuliers comme les fonctionnaires romains toujours

(1) Cicéron, *de Officiis*, livre I, § 15.

(2) Ce passage de Cicéron réfute la théorie d'une expropriation publique à Rome.

(3) *De Officiis*, livre II, § 21.

(4) La théorie de Cicéron peut également servir à démontrer le droit de propriété.

(5) Loi 3, titre xv, livre XIV, Code Théodosien. Empereurs Arcadius et Honorius : *De canone frumentario urbis Romæ.*

empressés à briguer l'amitié populaire. Spurius Mélius, par ses largesses et ses distributions gratuites, ne faisait qu'user en simple citoyen du procédé employé légalement par les chefs républicains. « Les maîtres de Rome, en nourrissant une misérable plébécule de comices affamée et paresseuse, *misera ac jejuna plebecula*, la rendaient moins accessible aux machinations des citoyens turbulents qui s'en faisaient une milice à l'occasion, au moyen même des distributions de blé (1). »

Gagner la faveur populaire, empêcher les séditions et les révoltes, tels étaient, à notre avis, les seuls mobiles qui firent instituer, à Rome aussi bien que dans la capitale du Bas-Empire, les distributions de grains. Comptant surtout sur l'appui des citoyens de leurs capitales, les empereurs ne faisaient participer à ces distributions que leurs habitants, et ne laissaient qu'une part très restreinte à ceux qui vivaient en dehors de Rome ou de Byzance.

Les résultats obtenus par les *frumentationes* ont été tels que la nature de cette institution avait d'avance permis de les prévoir aux citoyens les plus instruits en même temps que les plus grands politiques de Rome (2). Le premier résultat fut sans doute celui d'attirer à Rome des citoyens habitant l'Italie, espérant y vivre plus facilement que dans leurs provinces (3).

Ce reproche, évidemment juste pour les *frumentationes* à Rome, peut s'appliquer aussi aux subventions qui, à notre époque, sont accordées aux principales villes, et surtout à Paris, comme l'a fait remarquer un savant auteur, M. Serrigny, dans son ouvrage sur le droit public et administratif à Rome, pages 294 et 295, tome premier. Ces subventions, octroyées pour différents travaux ou services à nos plus grandes villes, sont en effet une des causes économiques de l'abandon des campagnes par les ouvriers et les cultivateurs, encouragés à se rendre dans les villes par l'espoir souvent

(1) Dezobry, *Rome au siècle d'Auguste*, tome III, page 368.

(2) Cicéron, César, Auguste blâmaient les distributions de blé et voulaient les abolir : « *Repugnabant boni quod et ab industria plebem ad desidiam avocari putabant, et ærarium exhauriri videbatur.* » Cicéron, discours *Pro Sextio.*

(3) « *Præterea propter frumentum quod pauperibus in sola Urbe distribuitur, otiosa et mendica temerariaque plebs eo confluit ex omne Italia.* » Appien, livre II, § 120, *Bell. civil.*

déçu d'y obtenir des salaires plus élevés. Si l'agrandissement et l'embellissement de la capitale pouvaient, dans une certaine mesure, résulter des *frumentationes*, par contre, également, les provinces s'épuisaient à produire pour nourrir cette multitude toujours affamée de Rome. Les remises d'impôts fonciers accordées à diverses reprises à certaines provinces, notamment à la Campanie, en l'année 395 ou 528 (042 *jugera* devenus déserts et improductifs furent retranchés du cadastre et exemptés d'impôts), suffisent à nous montrer l'état de la propriété provinciale à la suite de ces exactions (1).

Ces malheureuses provinces étaient accablées d'impôts de toute sorte en vue des approvisionnements des capitales, et souvent lorsqu'elles produisaient le plus ; c'était alors le moment où les empereurs les surchargeaient d'impôts nouveaux. L'empereur Aurélien, nous dit son biographe (2), loin de compatir aux souffrances de ses provinces tributaires, se félicitait d'avoir ajouté une once ou un douzième aux distributions faites aux habitants de Rome, au moyen de l'impôt sur l'Égypte. A Rome même les *frumentationes* ont toujours été un sujet perpétuel de séditions et de révoltes. Le peuple, en effet, exigeait ces distributions comme un droit, et le peu d'abondance des grains comme l'élévation de leur prix étaient souvent l'occasion de troubles graves. C'était un fait assez rare à Rome lorsqu'il ne résultait point de graves événements du défaut d'abondance des grains. Aussi sommes-nous étonnés de voir dans l'histoire romaine que, lorsque Néron, afin de paraître exprimer toute sécurité sur l'abondance des denrées, fit jeter au Tibre le blé gâté, à l'époque de la guerre contre les Parthes, la populace romaine ne fit entendre aucune plainte, et que le prix du blé n'en haussa pas pour cela (3).

Les *frumentationes* étaient enfin un stimulant à la multiplication des pauvres et un encouragement à la paresse. La plèbe, accoutumée à recevoir sa nourriture sans rien faire pour la gagner, perdit toute habitude de travail et devint oisive, famélique et dan-

(1) Les remises d'impôt octroyées par les empereurs étaient une sorte d'assistance générale. Ces remises étaient tantôt faites à des particuliers, à des corporations, à des provinces ou à des villes.

(2) Vopiscus, *in Aureliano*, chapitre 47.

(3) Tacite, *Annales*, livre XV, § 18.

gereuse (1). La fameuse exclamation du peuple romain : *Panem et circenses* retentissait journellement dans la capitale du monde entier. Les mendiants finirent par devenir un danger pour les deux grandes capitales de l'Orient et de l'Occident. Car l'excessive charité des chrétiens, nous dit Godefroid, avait encore contribué à en augmenter le nombre (2).

« Les rédacteurs des Codes Théodosien et Justinien, nous dit encore M. Serrigny (3), ont compris la relation existant entre les distributions de vivres au peuple dans les capitales et la propagation de la mendicité, car ils ont placé le titre *de mendicantibus* immédiatement après ceux qui traitent des distributions de grains à Rome et à Constantinople, pour indiquer sans doute que la mendicité était le résultat engendré par ces distributions insensées. » En effet, la loi unique du titre XVIII, livre XIV, au Code Théodosien, *de Mendicantibus non invalidis*, édictée par les empereurs Gratien, Valentinien et Théodose, en l'année 382, après avoir constaté la grande quantité de mendiants existant à Rome, donne les instructions suivantes au préfet de la ville : Les mendiants de condition servile devaient être attribués comme esclaves à leurs dénonciateurs, et ceux de condition libre devenaient les colons également de leurs dénonciateurs. L'action des anciens maîtres contre leurs esclaves fugitifs était cependant sauvegardée. L'empereur Justinien agit de même à Constantinople, et la novelle 80, chapitre IV, nous présente les dispositions que ce prince prit à l'encontre de la population de sa capitale. Divers auteurs ont comparé le système des *frumentationes* avec la taxe des pauvres en Angleterre (4). Cette comparaison, quoiqu'un peu forcée, sert à nous montrer l'état de dégradation auquel en étaient arrivés, à la fin de l'Empire romain, les classes inférieures de la société.

Ces préliminaires achevés, nous allons étudier l'institution des *frumentationes* sous ses différents aspects ; mais afin de mettre

(1) Tacite : « *Languescet industria, intendetur socordia, si nullus ex se metus aut spes, et securi omnes aliena subsidia expectabunt, sibi ignavi, nobis graves.* »

(2) Commentaire de Godefroid sur la loi unique au Code Théodosien, titre XVIII, livre XIV, *de Mendicantibus non invalidis.*

(3) Serrigny, tome II, pages 439 et 440.

(4) Dureau de la Malle, *Economie politique des Romains*, tome II, pages 311 et suivantes.

un ordre logique dans notre travail, nous diviserons notre ouvrage en deux grandes parties. Dans la première, nous traiterons des *frumentationes* sous la République : ce qui comprendra successivement l'étude des lois frumentaires et le parallèle de ces lois avec les lois agraires, ainsi qu'un appendice sur les *congiaria* et les *donativa* sous la République. La seconde partie sera consacrée aux *frumentationes* sous l'Empire, ce qui nous permettra de traiter d'une façon assez détaillée et aussi complète qu'il nous a été possible de le faire de l'annone, du préfet de l'annone, du régime légal des *frumentationes* à Rome et à Constantinople, des *congiaria* et des *donativa* sous l'Empire, des distributions de vivres dans les villes et les provinces, et des corporations chargées du service des subsistances.

PREMIÈRE PARTIE

DES « FRUMENTATIONES » SOUS LA RÉPUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER

Étude des lois frumentaires. — Mesures qui les précédèrent. — Énumération des lois frumentaires.

Rome, dès son origine, fut exposée à des guerres continuelles qui engendrèrent souvent de nombreuses famines. En vue d'y remédier, les historiens romains nous présentent diverses mesures exceptionnelles prises soit par le Sénat, soit par les chefs de la République.

Lorsque Porsenna, roi des Étrusques, poussé par les Tarquins, vint assiéger Rome, le Sénat romain envoya acheter des vivres chez les Volsques (1). Après la retraite du peuple sur le Mont-Sacré ou peu de temps avant la trahison de Coriolan, en l'année 493 avant Jésus-Christ, une famine vint assaillir les Romains. Le Sénat fit alors encore acheter des grains en Sicile et en Étrurie aux frais de l'État, et délibéra sur le prix auquel ils seraient livrés au peuple. Le Sénat, paraîtrait-il, était donc à l'origine investi du droit (2) de taxer les grains, et pouvait ainsi empêcher la famine en forçant les marchands de blé à baisser leurs prix. En l'an 513 de Rome, ou 440 avant Jésus-Christ, nous voyons apparaître pour la première fois une charge de l'annone. A cet époque, en effet, nous dit Tite-Live (3), une disette accablait Rome, et L. Minutius fut nommé intendant des vivres. En vertu de son pouvoir, cet administrateur força les citoyens à déclarer le blé qu'ils avaient et à vendre le surplus de ce qui leur était nécessaire pour un mois. Il diminua également la ration des esclaves, et, sous son autorité, on accusa et livra à la fureur du peuple les marchands de grains à Rome. Mais, malgré ces diverses mesures, la famine n'en fut pas moins affreuse, et L.

(1-2-3) Tite-Live, livre II, § 9, § 34, § 12.

Minutius passa dans l'histoire pour s'être mal acquitté des fonctions qui lui avaient été dévolues. C'est à cette époque qu'il convient aussi de placer la tentative manquée d'un certain Spurius Mœlius, pour s'emparer de la royauté. De nombreuses largesses en blé qu'il faisait distribuer aux nécessiteux de la capitale lui avaient servi à s'attirer la faveur de la plèbe, et déjà il s'apprêtait ouvertement à briguer le pouvoir suprême, lorsque les patriciens, tout puissants alors à Rome, ordonnèrent au général de cavalerie Servilius Athala de le mettre à mort (1). Il serait fastidieux d'énumérer ici toutes les mesures prises à l'origine de Rome pour empêcher les disettes : nous nous contenterons seulement de remarquer que les Romains ne trouvaient pas toujours des peuples disposés à leur prêter assistance. C'est ainsi que sous le consulat de M. Papirius Atratinus et de C. Nautius Rutilus, quelques années avant la dictature de Camille, une famine ayant eu lieu, des députés furent envoyés chez les Samnites et les Siciliens pour acheter des grains. Ces derniers leur en livrèrent, mais les Samnites ne consentirent point à leur en vendre : ce qui contribua à augmenter l'animosité dont les Romains étaient animés contre eux.

Lois frumentaires. — En l'année 631 (2) de Rome ou 132 avant Jésus-Christ, intervint, au dire des historiens (3), la première loi qui vendit le blé à un taux très favorable aux consommateurs. Sempronius Caius Gracchus, lors de son tribunat, proposa de donner au peuple le blé à un prix plus bas que celui du marché (4). Malgré l'irritation produite chez les patriciens par cette proposition, la loi Sempronia fut votée, comme cela se conçoit aisément, par le peuple, dont le tribun Caius était alors l'idole. Cette loi ne s'appliquait qu'aux citoyens habitant la ville de Rome même (5), *sola urbe frumentum distribuitur*. Mais tous les citoyens de Rome étaient

(1) Tite-Live, livre IV, § 13.

(2) Madvig met la loi Sempronia en l'année 63 avant Jésus-Christ, mais, à cette époque, les Gracques étaient morts déjà depuis longtemps.

(3) Appien, livre I, § 21 : « *C. Gracchus cœpit dolos senatui nectere, lege lata de frumento menstruo plebi viritim dividendo ex publico, quod nunquam antea erat factum.* »

(4) Plutarque, *C. Gracchus*, § 34.

(5) Appien, livre II, § 120 : « *Præterea propter frumentum quod in sola urbe distribuitur, etc.* »

appelés à participer aux bienfaits de la loi Sempronia. A l'origine donc, ce n'était pas seulement la plèbe, *plebs urbana*, qui pouvait jouir exclusivement de la loi portée par C. Gracchus ; tous les patriciens également participaient aux avantages que cette loi procurait. Cicéron, dans ses *Tusculanes* (1), nous dit, en effet, qu'un consulaire, Piso Frugi, qui avait combattu la loi, se présenta néanmoins pour recevoir sa part, disant qu'il ne voyait pas de motifs de s'en abstenir quand le trésor public était dilapidé par chacun. Mais il est probable, comme le font au reste remarquer quelques auteurs, que, dans la pratique, les sénateurs et les chevaliers ne participaient pas aux distributions de la loi Sempronia ; et l'on peut dire, sans porter une trop grave atteinte à la vérité historique (2), que le but de cette loi était de s'appliquer aux citoyens pauvres de la ville de Rome.

Le prix auquel devait être livré au peuple le blé, en vertu de la loi Sempronia, était de 6 as et un tiers le modius ou boisseau (3 et 4) *seni æris cum triente*, *seni et trientes*, c'est-à-dire moins de la moitié du prix courant le plus bas, et non de cinq sixièmes d'as, comme le dit à tort un savant auteur (5), prix tout à fait dérisoire et qui ne fut vrai que sous une loi postérieure. Qu'entend-on par *modius*, expression que nous avons traduite largement par boisseau ? Il paraît tout d'abord certain que le modius n'était qu'une division d'une mesure romaine : le medimnus. D'après M. Dureau de la Malle, le modius pesait 13 1/2 de nos livres, ce qui, joint au prix auquel, suivant cet auteur, le blé devait être payé, aurait constitué, comme nous venons de le dire, une vente publique tout à fait dérisoire. D'après un autre auteur, Madvig, le modius était le sixième du medimnus, et avait une contenance de 8 litres 75 centilitres environ, ce qui fait bien à peu près en livres le même poids indiqué par le précédent auteur (6).

Les distributions étaient mensuelles, et chaque citoyen recevait

(1) Cicéron, *Tusculanes*, livre III, chapitre 20.

(2) Dureau de la Malle, *Economie politique des Romains*, livre II, page 307.

(3) Mommsen prétend que 6 as valaient 24 centimes. L'as valait donc 4 centimes, livre V, page 53.

(4) Tite-Live, *Epitome* LX.

(5) M. Dureau de la Malle, tome II, page 307, prétend que le *modius* pesait 13 1/2 de nos livres, et que sous la loi de Caius il était vendu $\frac{5}{6}$ d'as.

(6) D'après M. Dezobry, le *modius* pesait 21 livres.

cinq *modii* par mois ou 67 livres 1/2 de froment. Le blé ainsi distribué était le froment, *triticum*, qui servait, en Italie, de préférence à faire le pain (1). Après la loi Sempronia, qui ouvrit ainsi l'ère des lois frumentaires, les sources romaines nous montrent un certain nombre d'autres lois frumentaires venant tantôt abroger, tantôt rétablir les dispositions fondamentales de la loi de C. Gracchus. C'est ainsi qu'un projet de loi, ayant pour auteur un certain L. Saturninus, voulut réduire le prix du blé au taux excessivement bas de 5/6 d'as, *semissibus et trientibus* (2). Dans l'an 633 de Rome, deux ans après la loi Sempronia, un tribun du peuple, Octavius, fit accorder les répartitions à un prix moins avantageux. Il ne fit admettre aux distributions de l'*annone* que les nécessiteux et ordonner un recensement; car, malgré l'attribution des revenus de l'*annone* au profit des seuls citoyens, il s'était probablement glissé des fraudes dans les distributions (3). En l'année 662, Livius Drusus fit revivre la loi Sempronia qui, du reste, n'avait probablement guère subi que certaines modifications sans importance sur le taux de la prestation mensuelle. Sylla (4), lors de sa dictature, tenta de supprimer ou supprima peut-être les *frumentationes;* mais elles furent rétablies peu de temps après, car en 692 de Rome nous savons que le Sénat, au moment d'une disette, ordonna des distributions gratuites. Enfin, un tribun du peuple, P. Clodius, en l'année 696 de Rome ou 58 avant Jésus-Christ, présenta un projet de loi ordonnant des distributions gratuites. Dion Cassius (5) nous raconte que l'intention du tribun, en proposant sa loi, était de nuire dans l'esprit du peuple à Cicéron, qui s'était toujours, on le sait, opposé aux *frumentationes*. La loi Clodia, que Cicéron, trompé par le tribun, ne combattit point, fut adoptée, et un de ses résultats immédiats fut d'enlever au Trésor public à peu près la cinquième partie de ses revenus (6). La loi de Clodius Pulcher n'admettait

(1) Voir sur le prix du blé à diverses époques, à Rome, Madvig, page 14, note 3, tome I.

(2) Cicéron, *ad Hieronnium*, I, 12.

(3) Cicéron, *Brutus*, § 62.

(4) Salluste, *Oratio Lepidi*, § 11 : « *Ne servilia quidem alimenta reliqua habet populus romanus, etc.....* »

(5) Dion Cassius, livre XXXVIII, § 13.

(6) Cicéron *pro Sextio*, § 25. Il résulta de la loi Clodia : « *ut remissis semissibus et trientibus, quinta prope pars vectigalium tolleretur.* »

aux libéralités de l'*annone* que les plébéiens prolétaires. D'après M. Dezobry (1), « la loi Clodia fut incontestablement la plus sage et la mieux entendue de toutes les lois frumentaires, et cela à cause de la gratuité. » En effet, elle arrêtait les réclamations qui auraient pu se produire relativement au taux des ventes de grains, quelque minime d'ailleurs que fût leur prix ; et de plus, ne permettait point désormais aux agitateurs de capter les faveurs populaires par leurs libéralités au sujet des grains.

Depuis la loi Clodia, les *frumentationes* devinrent régulières, et l'institution prit les caractères d'une assistance continue. Des fraudes se glissèrent, paraît-il, alors dans la répartition des grains ; car lorsque Pompée fut nommé extraordinairement *præfectus annonæ*, il fut obligé de mettre de l'ordre dans les distributions et de réprimer les affranchissements faits en vue de frauder le fisc (2). Il arrivait, en effet, que des Romains affranchissaient leurs esclaves pour avoir ainsi une plus grande part aux distributions gratuites, car les affranchis, participant en qualité de citoyens aux *frumentationes*, rapportaient à leurs maîtres ce qu'ils recevaient.

Pour participer aux distributions, il fallait être sur les listes des ayants droit, dressées par les *curatores tribuum*. Ces listes étaient gravées sur des tables de bronze, et nul, en dehors de ceux qui y étaient inscrits, ne pouvait prétendre aux *frumentationes*. Dans l'étude, au reste, que nous ferons de notre institution sous l'Empire, nous traiterons en détail de tout ce qui a trait au régime des distributions. Il nous suffit de dire à cette place que, sous la République, la *Cura annonæ*, c'est-à-dire le soin des subsistances et des approvisionnements de Rome, appartenait aux édiles qui devaient veiller également à empêcher la spéculation sur les grains de diverses manières, notamment par les taxes sur les grains et les denrées (3). Tout individu convaincu d'avoir, par des menées ou associations, fait monter le prix du blé, était sévèrement puni. De Gracchus à Clodius, le chiffre de ceux qui devaient participer aux *frumentationes* nous est inconnu. Mais en l'année 46 avant

(1) Dezobry, *Rome au siècle d'Auguste*, tome III, page 368.

(2) Dion Cassius, livre XXXIX, § 24.

(3) Tite-Live, livre XXXVIII, § 35 — Digeste, livre XLVIII, titre XII, loi 2, des peines étaient encourues par celui qui « *societatem coierit quo annona carior fiat* ».

Jésus-Christ, Suétone (1) nous apprend que le nombre des ayants droit s'élevait à 320,000 citoyens romains, plus sans doute les femmes et les enfants. César fit faire le dénombrement du peuple et réduisit ce chiffre, tout en ordonnant, en outre, au prêteur de remplacer chaque année sur les listes, par tirage au sort, les parts qui deviendraient vacantes par décès ou autrement. Le tirage au sort avait alors paru nécessaire, car la formation des listes avait été jusqu'ici une occasion et une source de troubles. Il n'y eut plus sous César que 150,000 citoyens nommés *frumentaires*, appelés au bénéfice des distributions. Chacun d'eux recevant 5 boisseaux ou *modii* par mois, soit 60 par an, cette somme, multipliée par le nombre total des frumentaires ou 150,000, donnait un résultat sous César de 787,500 hectolitres de blé annuellement distribués.

Les grains que l'État romain faisait acheter, ou prélevait comme impôt dans le but de subvenir à la plèbe de Rome, venaient presque tous des provinces ; la péninsule ne fournissant plus assez de blé, nous dit Varron (2), on en fit venir de Sicile, de Sardaigne et d'Afrique par les soins des gouverneurs de ces pays. Cicéron (3) nous dit aussi qu'après la seconde guerre punique, la population s'étant augmentée considérablement, les provinces nouvelles conquises par les Romains durent acquitter les impôts en nature, car la production de l'Italie ne suffisait plus à la consommation. Le même écrivain (4) nommait la Sardaigne, la Sicile et l'Égypte, les trois provinces frumentaires de la République : *tria frumentaria reipublicæ*, et nous dit que Caton le Sage désignait la Sicile sous le nom de nourrice de la plèbe romaine : « *nutricem plebis romanæ Siciliam nominabat* (5). » La Sicile, d'après la loi Hiéronnienne (Hiéron, tyran de Sicile), conservée par les Romains, et la Sardaigne, envoyaient à Rome la dixième partie de leurs récoltes. Ce tribut, pour la première de ces deux provinces, était livré par les publicains (6). L'Espagne ne fournissait seulement que le vingtième de ses grains. Les blés, pour la conservation desquels des magasins

(1) Suétone, *Vie de César*, § 41.
(2) Varron, *de Re rustica*, livre II, chapitre 1.
(3) Cicéron, 2e action contre *Verrès*, livre II, chapitre 2, page 5.
(4) Cicéron, *Pro lege Manilia*, § 12.
(5) Cicéron, *Verrès*.
(6) Marquardt, tome II, pages 108 et suivantes.

existaient dans les provinces, étaient transportés en Italie et emmagasinés dans quelques villes des environs de Rome : Lanuvium, Antium, Aricie, ainsi que dans la ville elle-même, où déjà, du temps des Gracques, des fonctionnaires étaient préposés à leur conservation (1).

Nous terminons là l'étude des lois frumentaires, nous contentant de renvoyer aux chapitres suivants, relatifs à l'administration et à l'organisation intérieure et extérieure de notre institution des *frumentationes* (2). Mais, à côté des lois frumentaires, la République romaine vit se produire, aux mêmes époques, plusieurs propositions qualifiées de lois agraires. Nous avons pensé qu'il ne serait peut-être pas inutile ici de donner un court aperçu des luttes agraires à Rome ; ce qui nous permettra de comparer et d'établir un parallèle entre ces deux institutions : les *frumentationes* et le fractionnement ou partage du domaine public romain. Nous y verrons que, comme les lois sur les distributions de blé, les lois agraires ont été inspirées pour un but d'assistance de la classe plébéienne, et de cette étude nous pourrons conclure que les lois agraires avaient, à notre avis, une sérieuse valeur économique, ce que nous dénions aux *frumentationes*.

LOIS AGRAIRES

Cicéron (3) nous a donné, suivant certains auteurs (4), la véritable origine de l'*ager publicus*, du domaine public à Rome. Afin de ne distraire par aucun intérêt privé les rois des soins qu'ils devaient à leurs peuples, on avait coutume de réserver au milieu de l'État des champs, des bois et des pâturages étendus et fertiles qui composaient un domaine royal et qui étaient cultivés aux frais de la nation. Le peuple romain, par ses guerres et ses conquêtes, étendit la grandeur du domaine public. La plus grande partie de l'*ager publicus* restait la propriété de l'État : certaines fractions étaient vendues par l'*ærarium* ou partagées entre chaque citoyen. L'expression *viritim* nous montre bien que les partages avaient lieu par tête ou individuellement. *Agri quæstorii* désignait l'*ager*

(1) Marquardt, tome II, page 108 et suivantes.
(2) *Voir* le régime légal des *frumentationes* sous l'Empire.
(3) Cicéron, *de Republica*, livre V, § 2.
(4) Madvig.

publicus vendu par les questeurs. Ces aliénations et ces partages étaient ensuite soumis à la ratification du peuple, ratification qui prenait aussi le nom de *loi agraire*. Mais, dans le sens strict de cette expression, on doit surtout entendre les lois ayant pour but le partage gratuit de l'*ager publicus*. Les écrits des *agrimensores* nous apprennent qu'à l'origine on ne partageait que la terre cultivée ou pouvant l'être facilement. Les bois et les pâturages étaient affermés par l'État aux particuliers qui s'engageaient à payer une redevance, et les sociétés de publicains, moyennant une somme fixe payée à l'*ærarium*, avaient le droit de percevoir les redevances, *scripturarii*. Il arrivait aussi qu'en dehors des partages, de simples citoyens s'emparaient de terres et les cultivaient moyennant une redevance. C'était ce que nous appelons l'occupation, et les terrains ainsi occupés prenaient le nom d'*ager occupatorius*, *ager vectigalis*. Les détenteurs de l'*ager publicus* étaient compris sous le nom de *possessores* (1).

La première loi agraire intervenue pour remédier au paupérisme se place, d'après Tite-Live, en l'année 268 de Rome, et eut pour auteur le consul Sp. Cassius Viscellinus, qui paya de sa vie sa proposition. La loi Icilia, *de Aventino publicando* (tribun Icilius), partagea les terres du Mont-Aventin en l'année 300 de Rome. Mais les plébéiens épuisés par les guerres continuelles de Rome, aussi bien que par l'usure des patriciens, se trouvaient, à la fin du IV^e^ siècle de l'ère romaine, de nouveau plongés dans une effroyable misère.

C'est alors qu'intervint, en l'année 367 suivant les uns, 378 suivant d'autres, la loi *lex de modo agri*, présentée par Licinius Stolo et L. Sextius. Cette loi, surnommée Licinienne du nom de ses auteurs, inspirée par le trop grand nombre des esclaves et la pauvreté des plébéiens, défendit, sous peine d'amende, à tout citoyen, de posséder plus de 500 *jugera* (2) de terres publiques, « *ne quis*

(1) *Possessores* désigna plus tard les personnes soumises à l'impôt foncier et aux impôts en nature, *species annonariæ* ; et à la fin, finit par désigner la bourgeoisie des villes. *Voir* Savigny, tome I, page 118, *Histoire du Droit romain au moyen âge*.

(2) La « jugère », *jugum*, était ce qu'une paire de bœufs pouvait labourer en un an. Sa superficie était d'environ 25 ares, 28 centiares. D'après un calcul fait par M. Madvig, 500 *jugera* représentaient environ 142 hectares de terres italiques et fertiles. Selon d'autres auteurs, une « jugère » était une superficie de 240 pieds de long sur 120 de large. C'était un arpent.

plus quingenta jugera possideret », et d'envoyer aux pâturages publics au delà de 100 têtes de gros bétail et de 500 têtes de menu bétail (1).

Ce maximum ne s'appliquait, bien entendu, qu'à la fraction du domaine public pouvant être possédée par chaque particulier, et aucune loi n'empêchait d'avoir un *ager privatus* plus considérable. Les citoyens qui possédaient des étendues territoriales dépassant la limite fixée se les virent confisquer par l'État. La loi Licinienne fut éludée de diverses façons. En l'année 522 de Rome, la loi Flaminia (tribun Flaminius) ordonna le partage de l'*ager publicus* des Gaules.

Certaines parties du domaine public furent aussi, à cette époque, affermées pour un nombre limité d'années (la Campanie par exemple). Ces terres ainsi louées se rapprochaient des fonds provinciaux en ce que, comme ces derniers, elles payaient une redevance, qualifiée pour la propriété provinciale du titre d'impôt foncier.

Plutarque, dans la *Vie de Tiberius Gracchus*, nous dit que ce qui inspira à ce tribun l'idée de sa loi agraire, ce fut un voyage qu'il fit à travers la Toscane, et pendant lequel il ne vit que des terres désertes et ne trouva d'autres pâtres que des esclaves venus de pays étranger et des barbares. Le délaissement des champs, l'absence des propriétaires de leurs propriétés (absentéisme), la paresse des esclaves, l'encombrement dans les villes des hommes libres, telles étaient les causes auxquelles Columelle, un savant agriculteur, et en général tous les *scriptores rei agrariæ* attribuaient l'infertilité de l'Italie.

En l'année 621, Tiberius Sempronius Gracchus osa reproduire la loi Licinienne et fixa également au chiffre de 500 *jugeres* le maximum, pour chaque citoyen, de la possession des terres publiques. Une famille cependant ne pouvait jamais avoir plus de 1,000 *jugeres*, quoiqu'on ajoutât 250 *jugeres* pour chaque fils *in patria potestate*. Cette loi transformait également en pleine propriété la jouissance de l'*ager publicus* qui, jusque-là, avait été essentiellement révocable; et le principe d'une indemnité aux possesseurs actuels dépossédés y était posé. L'excédent du domaine public devait être partagé entre citoyens et alliés en lots de 30 *jugeres*, moyennant une rente modérée; et les lots étaient déclarés inaliénables (2).

(1 et 2) Appien, *Bell. civil.*, livre I, § 8, 9 : « *Quidquid autem agri superfuerit, id oportere pauperibus dividi per triumviros, qui in annos singulos mutarentur.* »

Pour assurer l'exécution de ces mesures, la loi *Sempronia* statuait que les comices par tribus devraient élire une commission de trois magistrats, *tres viri agris dandi assignandis*, chargée de trancher les questions relatives à la condition juridique des propriétés et de répartir les terres.

Le meurtre de Tiberius Gracchus suspendit l'exécution de la loi ; mais, dix ans après, Caius Gracchus reprit l'œuvre de son frère, et la loi agraire reçut son exécution. Après la mort du dernier des Gracques, la condition de l'inaliénabilité, qui avait été imposée par la loi Sempronienne aux terres assignées, fut abolie par une loi postérieure dont on ignore le nom (1). Le résultat de cette loi fut de reconstituer les grandes propriétés foncières entre les mains des praticiens. La rente elle-même, à laquelle les *possessores* étaient soumis, fut abolie par une loi Thoria, dont l'auteur fut le tribun Sp. Thorius ou Sp. Borius ; car, sous quelque nom qu'on la désigne, il n'y eut certainement qu'une loi ayant aboli la rente (2). Le résultat de cette loi fut d'assurer ainsi la propriété libre et entière de l'*ager publicus* aux *possessores*. Puis vinrent ensuite diverses lois agraires que nous nous contenterons ici de citer brièvement. C'était la loi Cornelia *de Sulla* (673) donnant des terres aux vétérans du dictateur, loi qui violait la propriété privée en même temps qu'elle disposait du domaine public ; et la loi agraire proposée par le tribun Servilius Rullus, en l'année 690 de Rome ou 63 ans avant Jésus-Christ, aux termes de laquelle le domaine de l'État dans les provinces devait être vendu et le produit affecté à des achats de terre en Italie, qu'on devait ensuite répartir par lots ; mais cette dernière proposition de loi échoua par l'influence de Cicéron. Enfin, en l'année 695, Jules César présenta une loi agraire, *lex Campana*, pour distribuer le territoire de Capoue aux vétérans et citoyens pauvres ayant au moins trois enfants ; car l'*ager Campanus* n'avait pas été compris dans les dispositions de la loi *Sempronia*. La loi présentée par César fut rejetée par le Sénat ; mais le dictateur passa outre et fit distribuer le territoire de la

(1) Appien, livre I, § 27, *Bell. civil.* : « *Nec ita multo post lex lata est, licere cuique suam portionem publici agri vendere ; quod et ipsum ex superioris Gracchi lege vetitum erat. Moxque divites coemebant pauperum portiones.* »

(2) Cicéron, *Brutus*, § 36. La loi Thoria, de l'année 643, nous a été conservée par une table de bronze.

Campanie à vingt mille citoyens. A partir de cette dernière mesure que l'on peut assimiler aux lois agraires, il ne resta plus d'*ager publicus* que dans les provinces, où des colonies s'établirent par la suite ; mais, dès cette époque, la question agraire était résolue (1).

PARALLÈLE ENTRE LES LOIS FRUMENTAIRES ET AGRAIRES

Nous n'avons entrepris cette étude rapide des lois agraires que pour les mettre en parallèle avec les lois frumentaires et les comparer les unes aux autres. Les lois agraires, comme les lois frumentaires et les lois sur les dettes (2), eurent toutes pour résultat de venir en aide à la misère des plébéiens de Rome. Les unes donnaient des terres au peuple, d'autres des vivres, et d'autres enfin le libéraient de ses dettes. Quels que soient les motifs divers qui les aient inspirés, le but de toutes ces lois n'en était pas moins un but d'assistance. Les mobiles auxquels avaient cédé les auteurs des lois agraires étaient, nous le pensons, les mêmes que ceux auxquels les *frumentationes* devaient le jour : la recherche de la popularité, dont on se faisait un marche-pied pour arriver au pouvoir. La même époque également vit apparaître les distributions de blé et les partages de l'*ager publicus*. Bien que les premières lois agraires aient été antérieures aux lois frumentaires, nous pensons cependant que les dernières lois, qui ordonnaient la division de la propriété à Rome, ont été la conséquence de l'état économique créé par les *frumentationes;* car, ne travaillant plus pour se nourrir, le peuple avait abandonné la culture pour Rome, et de là, ces *latifundia* ou propriétés territoriales, incultes et d'une immense étendue (3), dont parlent les écrivains romains et sur lesquels les tribuns étayaient leur pouvoir et leur fortune en en demandant la division et le morcellement. Mais les lois agraires, dont la motion était une

(1) *Voir*, à ce sujet : *Étude des lois agraires* de M. Édouard Laboulaye ; *Revue de législation et de jurisprudence*, année 1846, t. II, pages 385-440, et t. III, pages 1-78.

(2) Une loi sur les dettes de Valerius Flaccus réduisit les dettes des 3/4. Salluste, *Catilina*, § 33..... César ordonna que les créanciers seraient obligés d'accepter des terres en paiement de leurs créances, et que les usures perçues seraient déduites du capital de la dette. C'était une véritable spoliation légale.

(3) *Latifundia perdidere Italiam*, a dit Pline.

source de troubles comme les lois frumentaires, n'en avaient pas moins sur ces dernières une grande supériorité. Elles avaient, en effet, une sérieuse valeur économique, car la richesse d'un pays ne consiste pas dans l'agglomération des grandes propriétés foncières, mais dans la division du sol, division qui augmente considérablement la production. Enfin, au point de vue des mœurs elles-mêmes, les lois agraires présentaient encore un avantage que ne réalisaient pas les *frumentationes*. Le partage des terres était un remède à la paresse et à l'oisiveté, que les distributions de blé, au contraire, ne faisaient qu'accroître et encourager.

« Les lois agraires ont exercé, nous dit M. Dureau de la Malle (*Éc. pol. des Romains*, t. II, p. 320), la plus grande influence sur le sort de la République romaine, sur les mœurs, la population, les produits de l'Italie; enfin sur le rapport des populations libres et esclaves, l'équilibre des pouvoirs et la stabilité du gouvernement. » Les lois Liciniennes, en divisant la propriété, rendirent puissante la République romaine : leur abrogation lui fut fatale, et leur rétablissement, proposé par Tib. Gracchus, était peut-être la seule mesure qui pût sauver Rome. Aussi doit-on voir dans les Gracques des hommes d'État ayant les vues les plus justes et les plus étendues sur la nature de la société.

DES « CONGIARIA » ET DES « DONATIVA » SOUS LA RÉPUBLIQUE

Les édiles et les particuliers, dans de certaines circonstances, avaient coutume de faire à Rome des largesses connues sous le nom de *Congiaria* (1) *donativa*. Les *congiaria* étaient des distributions de vin ou d'huile. Scipion l'Africain, nous dit Tite-Live (2), distribua pendant son édilité des *congii olei*. Nous voyons aussi quelquefois des distributions de viande, *visceralionès*. C'est ainsi que M. Flavius, à l'occasion des obsèques de sa mère, donna une *visceratio* au peuple; ce qui lui valut d'être élu, quoique absent, tribun du peuple (3).

(1) *Congiarium, stricto sensu*, désigne un vase de la contenance d'un conge, mesure romaine pour les liquides. Les conges servaient à mesurer le vin, l'huile, le sel, etc.

(2) Tite-Live, livre XXV, chapitre 2.

(3) Tite-Live, livre VIII, chapitre 22.

Enfin diverses libéralités, que nous comprenons sous la dénomination générale de *donativa*, intervinrent à l'époque de la République romaine, dont le souvenir nous a été conservé par les historiens. En voici quelques exemples : César, célébrant ses triomphes en Afrique, en l'année 46 avant Jésus-Christ, fit une distribution extraordinaire de blé et en ajouta une d'huile (1). Il donna à la multitude 80 drachmes qu'il lui avait promis, plus 25 autres à titre de largesse nouvelle. Il est vrai d'ajouter aussi qu'il avait rayé de la liste des frumentaires environ la moitié de ceux-ci. Octave (2) distribua, en l'honneur de son neveu Marcellus, de l'argent au peuple et aux enfants. Les enfants participaient donc quelquefois aux *congiaria*, comme aussi, nous le verrons plus loin, aux *frumentationes*. Il y avait aussi, des banquets offerts à la foule, *epulæ*. Ces banquets étaient parfois des repas funèbres donnés au public (3), comme lors des funérailles du père C. Flaminius ; tantôt des repas sur les trottoirs publics, *prandia in semitis*, comme ceux connus sous le nom de *decumæ* et offerts à la foule par un particulier du nom d'Orestes (4).

Le fils de Sylla, Faustus, donna en l'honneur de son père (5), au peuple un banquet splendide et lui fournit gratuitement des bains avec l'huile nécessaire. Enfin, outre les largesses que César accorda au peuple et que nous avons énumérées plus haut, il fit encore remise de leurs loyers à ceux qui participaient aux *frumentationes ;* cela, il est vrai, non à ses frais, mais à ceux des propriétaires, comme nous dit Cicéron : « *Annuam etiam habitationem Roma usque ad bina millia nummum in Italia non ultra quingenos sestertios remisit. Adjecit epulum ad viscerationem, et post Hispaniensem victoriam, duo prandia* (6). »

(1) Dion Cassius, livre XLIII, chapitre 21.
(2) Dion Cassius, livre LI, chapitre 21.
(3) Tite-Live, livre XLI, § 28.
(4) Cicéron, *de Officiis*, livre II, chapitres 16 et 17.
(5) Dion Cassius, livre XXXVII, § 51.
(6) Suétone, *Vie de César*, chapitre 38.

DEUXIÈME PARTIE

DES « FRUMENTATIONES » SOUS L'EMPIRE

CHAPITRE PREMIER

De l'annone.

L'annone était un impôt en nature que devaient payer les possesseurs de terre à l'*ærarium* ou Trésor public. C'était une contribution directe, et une variété de l'impôt foncier qui se percevait tantôt en nature, tantôt en argent. L'unité imposable à Rome était le *caput* ou *jugum;* comme chez nous c'est l'hectare. Mais quelle était la valeur précise du *jugum* ou de l'unité imposable pour l'impôt foncier ? Sur cette question, sans entrer dans les controverses intéressantes qu'elle peut soulever, nous nous contenterons de résumer en quelques lignes les deux principaux systèmes. Suivant l'un (1), la valeur du *caput* imposable était de 66 *jugeres*. La jugère valait environ 250 francs, et 66 *jugeres* multipliées par 250 francs font environ 15,000 francs, estimation du *caput*, selon une Novelle de Majorien de l'année 458 (2). D'après l'autre système (3), l'unité imposable devait être de 50 *jugeres*. Un *jugum* valait 50 *jugeres*, et l'on devait payer tant d'impôt pour une étendue d'un *jugum*. L'exemption de l'impôt foncier faisait partie de l'ensemble de droits désigné sous le nom de *Jus Italicum*. L'Italie, depuis l'année 586 de Rome, jouissait de ces *Jus Italicum*, sauf pour la contribution en nature, ce que nous démontrerons un peu plus loin. A la suite du partage de l'Empire, opéré sous Dioclétien, elle fut également, comme les provinces romaines, soumise à l'impôt foncier. La répartition entre chaque contribuable des contributions directes se faisait sur les ordres du préfet du prétoire, des vicaires et des rec-

(1) *Voir* Dureau de la Malle, *Economie politique des Romains.*

(2) Cette Novelle estimait la valeur du *caput* à 1,000 *solidi* ou 15,000 fr., titre VII, Novelle Majorien.

(3) *Voir* Serrigny, *Droit public à Rome.*

teurs dans les provinces, et sous la direction des notables des communes, par des employés appelés *tabularii* et *logographi*. L'institution du concours des plus imposés des communes dans la répartition de l'impôt foncier, abolie depuis peu de nos jours, trouvait donc son origine suivant nous en droit romain.

L'annone (*annona*) avait plusieurs sens dans la langue latine. D'après son étymologie, l'annone (*annona annua*), désignait en premier lieu l'approvisionnement d'une année. Les blés reçus et renfermés dans les magasins publics ne devaient former que le stock nécessaire aux subsistances de la capitale pour une année. Les mesures d'approvisionnement furent aussi qualifiées du titre d'annone : *annona urbis*. Godefroid (1) nous donne un autre sens de ce terme : *Annonæ civicæ*, *annonæ publicæ*, ou plus simplement *annonæ ;* toutes ces expressions synonymes servent à exprimer l'idée de vivres tels que le pain, l'huile, le vin, distribués à Rome et à Constantinople à certaines classes de personnes. Enfin l'annone (2) était employée par antithèse à l'impôt foncier, *tributum*, pour caractériser l'impôt en nature des céréales ou autres denrées. Si, dans les pages suivantes, nous nous sommes proposé d'étudier d'une façon assez détaillée cette contribution, c'est que c'étaient surtout ses produits ou les approvisionnements procurés par le service de l'annone que l'on distribuait gratuitement à Rome.

Le tribut régulier en céréales est quelquefois désigné aussi sous l'expression de : *Canon frumentarius ;* mais ce terme doit plutôt s'appliquer aux règles de la recette et de l'expédition des blés (3).

Par *annona militaris*, annone militaire, l'on doit entendre les fournitures annuelles faites en vivres, fourrages et vêtements aux armées. Nous n'avons pas à nous en occuper ici. D'après Godefroid, l'annone militaire voudrait encore signifier la part dans les distributions gratuites à Constantinople, à laquelle avaient droit certains corps militaires (4).

(1) Commentaires de Godefroid sur le livre XIV, titre XVI, Code Théodosien, *de Annonis civicis et pane gradili*, paratitlon ou préface.

(2) On qualifiait de *munera patrimonii* les impôts dont le patrimoine était grevé.

(3) Titre XV, livre XIV, Code Théodosien, *de Canone frumentario urbis Romæ*.

(4) Loi 7, *de Annonis civicis et*....., titre XVI, livre XIV, Code Théodosien, Comm. de Godefroid.

Les provinces soumises aux impôts en nature, *species annonariæ*, et obligées par là même de fournir les approvisionnements de la ville de Rome, étaient, sous l'Empire, l'Afrique, l'Espagne et les Gaules. L'Italie elle-même était obligée de contribuer aux *species annonariæ*. Quoique, depuis l'année 586 de Rome, l'Italie fut exempte de l'impôt foncier, on distinguait cependant, nous dit M. Serrigny (1), une portion de l'Italie soumise à des redevances en nature : *Italia annonaria*. On appelait : *Italia urbicaria*, la partie de l'Italie exempte de tout impôt foncier. M. Serrigny cite à l'appui de son opinion un texte du Code Théodosien, la loi 2 *de in integrum restitutione*, dans lequel nous n'avons pu trouver la confirmation de son assertion. Cette distinction de l'Italie en *Italia annonaria* et *Italia urbicaria* n'existe pas, selon nous, avec le sens qu'on lui a attribué ; ce que nous allons essayer de démontrer avec les preuves à l'appui. Dans notre opinion, l'*Italia urbicaria* ou la région urbicaire, était le territoire de Rome, *stricto sensu*, la région qui entourait Rome, ou, en d'autres termes, la circonscription romaine. « *Urbicaria regio*, nous dit Godefroid (2), *hoc est agrum Romanum solum, ad exemplum coloniarum, mancipiorumque omnium, quorum regiones dictæ quæ illarum finibus claudebantur.* » L'Italie urbicaire était, comme l'Italie annonaire, forcée de payer des impôts en nature ; mais, au lieu de céréales, elle fournissait seulement des prestations en viandes, en huiles et en vins. La fin de la loi 3, *tributa in ipsis speciebus inferri*, du Code Théodosien, dont nous avons déjà cité un fragment, nous le démontre clairement : « *Quod perœque in omni vino, quod ex urbicaria regione confertur, observandum esse censemus, etc...* » Le vin était donc tiré en grande partie de l'Italie urbicaire. Quel en était le motif? Ce devait être sans doute d'éviter les transports de vins à de grandes distances, transports qui auraient pu les gâter. C'était en un mot afin d'avoir des approvisionnements de meilleure qualité. Ce qui démontre bien que tel était le vrai motif pour lequel le vin était tiré en grande partie de l'Italie urbicaire, c'est la fin de cette même loi 3 *tributa in ipsis, etc....* du Code Théodosien. Il y est dit, en effet, que les vins devant être

(1) M. Serrigny, *Droit public à Rome*, tome II, page 73.

(2) Commentaires de Godefroid sur la loi 3, titre II, livre XI, *tributa in ipsis speciebus inferri*, Code Théodosien.

fournis par les provinces devaient être distribués de suite, *statim ;* car par leur nature, ajoute Godefroid (1), ils ne pouvaient pas rester longtemps en fût ou se garder : « *Quo natura sua processum temporis ferre non possunt.* » Si l'Italie urbicaire devait, à cause de sa proximité de Rome, fournir une notable partie du vin, à plus forte raison devait-elle fournir également la viande et l'huile. Car de telles denrées, surtout la première, ne supportait guère alors le transport. Cette assertion, au reste, est confirmée par les titres du Code Théodosien qui traitent de la corporation des *suarii* et des *pecuarii*, etc., et qui nous indiquent les endroits d'où les bestiaux étaient tirés.

On trouve parfois aussi dans les textes l'expression d'*annona urbicaria* employée (2). Elle n'est autre chose qu'un synonyme de l'*annone* ou des contributions en nature. L'adjectif *urbicaria* sert seulement à marquer que cet annone était destinée à l'usage de la ville de Rome, « *annona urbicaria in urbis Romæ usum destinata.* »

Les approvisionnements en grains pour la ville de Constantinople venaient en grande partie de l'Asie, de l'Égypte et de la Thrace. Les blés d'Égypte, depuis la fondation de Byzance, étaient dirigés principalement vers cette ville (3). Les considérations qui précèdent nous font voir qu'à Rome et à Constantinople les impôts en nature, *species annonariæ*, et les distributions gratuites ne consistaient pas seulement en céréales, mais aussi en vins, viandes de porc, de bœuf et de mouton (4), et en huile qui, dans ces capitales, s'employait surtout *in Gymnasia*, dans les gymnases. *Hujus vero olei usus in Gymnasia erat. Item ad balnea aliaque* (5). Godefroid nous dit que Scipion, César, Agrippa, Néron et l'empereur Sévère se montrèrent d'une grande générosité dans les dis-

(1) Commentaires de Godefroid sur la loi 3, titre II, livre XI, *tributa in ipsis speciebus inferri*, Code Théodosien.

(2) Comm. de Godefroid sur la loi 1, titre XV, livre XIV, *de Canone frumentario urbis Romæ.*

(3) Loi 1, Code Théodosien, *de frumento Alexandrino.*

(4) D'après Vopiscus, l'empereur Aurélien inaugura les distributions de viande de porc et de vins. *Voir* aussi au Code Théodosien le titre *de suariis*, et une Novelle de l'année 492 de Valentinien III, titre XXXV, Code Théodosien.

(5) Code Théodosien, titre *de Mensis olearis.*

tributions d'huile qu'ils firent à diverses époques. Les contribuables qui devaient fournir du blé ne pouvaient pas livrer à la place de l'huile ou du vin. On ne pouvait non plus se rédimer en argent des impôts en nature : *neminem patimur in mutendo canone urbis Romæ nostra clementiæ beneficium postulare*, » nous dit l'empereur Honorius (1). En l'année 389 de l'ère chrétienne, la loi 5, titre II, livre II, *tributa in ipsis speciebus inferri*, énonce encore cette règle importante au point de vue des approvisionnements en grains : « *Ne quis pro speciebus annonariis pecunias existimet inferendas : scientibus cunctis quod si quis contra hanc serenitatis nostræ legem, captiosum aliquid putaverit perpetrandum, securitatibus hoc modo edictis eo esse carituros.* » Les *species annonariæ* étaient, en effet, destinées à l'usage du peuple: *Species annonariæ popularibus commodis seu populi usibus destinatæ* (2).

Comment se prélevait l'annone? Le contribuable devait livrer les *species annonariæ* en trois termes : c'était là la règle ; mais il pouvait, s'il le jugeait avantageux, s'acquitter en une seule fois. S'il était négligent, c'est-à-dire s'il n'acquittait pas au temps voulu les *species annonarias*, impôt qui, par sa nature, ne pouvait pas subir de retard dans le paiement, on augmentait sa contribution, et de plus des peines étaient édictées contre sa négligence : « *Unusquisque annonarias species pro modo capitationis et sortium præbiturus, per quaternos menses anni curriculo distributo, tribus vicibus summam collationis implebit. Si vero quisquam uno tempore omnia sua debita optat expendere, proprio in accelerandis necessitatibus suis utatur arbitrio* (3). » Un autre texte de l'année 367 de l'ère chrétienne nous pose la même règle : « *Provinciales nostri tributa fiscalia per anni curriculum tripertita satisfactione restituant* (4). »

Les impôts directs étaient recouvrés par les *susceptores*, et les impôts indirects par les publicains, *publicani*. Ces *susceptores* étaient pris ordinairement parmi les décurions et nommés par eux. Les décurions en étaient pécuniairement responsables. « *Si quem*

(1) Loi 5, *de Canone frumentario urbis Romæ.*

(2) Godefroid, commentaires du titre : *Tributa in ipsis speciebus inferri.*

(3 et 4) Code Théodosien, lois 15 et 16, Valentinien et Valens, années 366 et 367, *de Annonis civicis*, livre XIV, titre XVI.

susceptorem avertisse constiterit rationem, et ad solvendum non esse idoneum creator ejus hac necessitate teneatur, ut quicquid ille dilapidarit, ipse de propriis rebus instauret, compellaturque damnum omne sarcire (1) ».

Dans chaque province, l'on trouvait aussi deux collecteurs ou *susceptores* généraux. Plus spécialement les agents chargés de percevoir les *species annonariæ* portaient les noms suivants : d'*exactores annonæ*, *collatores* ou *susceptores specierum annonariarum*, lesquels percepteurs étaient placés sous l'autorité des *rationalium* ou administrateurs-trésoriers des revenus de l'État (2). Dans chaque bureau de percepteur, il y avait des poids et des mesures pour prévenir les fraudes, et afin aussi que chaque contribuable pût vérifier ce qu'il devait. Les *susceptores* ou receveurs de l'annone devaient rendre un compte annuel de leur gestion au préfet de la ville, en présence du *præfectus annonæ*. Les *suarii*, ou membres de la corporation des charcutiers, étaient eux-mêmes les collecteurs ou receveurs des animaux que la Campanie, la Lucanie, le Samnium et d'autres régions encore devaient livrer (3).

DES « PUBLICÆ COMPARATIONES »

Outre les impôts en nature, nous trouvons à Constantinople des achats publics de diverses denrées, opérés par les pouvoirs publics en vue de prévenir les disettes ou parfois aussi en vue de subvenir aux nécessités d'une guerre. Un titre du Code Théodosien tout entier y est consacré. C'est le titre XV, livre XI *De publica comparatione*. Ces achats portaient indifféremment les noms de *synonetum* ou de *publicæ comparationes*. Nous ne savons s'ils avaient lieu également à Rome ; et, quoiqu'un auteur allemand, Marquardt, nous parle d'un *fiscus frumentarius* chargé de contribuer aux approvisionnements de la capitale, nous pensons que ces achats publics n'avaient pas à Rome la même importance qu'à Constantinople. Car on ne trouve mentionné dans les Codes Théodosien et Justinien

(1) Loi 1, Code Théodosien, *de susceptoribus præpositis et arcariis.*

(2) Livre XII, titre VI, *de susceptoribus et præpositis*, Code Théodosien, Godefroid, paratitlon.

(3) *De suariis*, livre XIV, titre IV, Code Théodosien, commentaires de Godefroid.

aucun texte relatif à la ville de Rome, et analogue à celui dont nous nous occupons maintenant.

Comme l'impôt en nature ne suffisait pas à nourrir Constantinople, nous dit la loi 1 au titre *de frumento urbis Constantinopolitanæ*, titre XVI, livre XIV, Code Théodosien, on avait créé une caisse frumentaire, *arca frumentaria*, qui n'était qu'une subdivision du fisc impérial ou trésor du prince. Les empereurs Honorius et Théodose lui affectèrent d'abord 500 livres d'or (1), mais cette somme fut élevée à 611 livres d'or, *sescentarum undecim, auri librarum*, en l'année 431 (2). Avec l'argent de cette caisse, le préfet de la ville ou le préfet du prétoire (3), car nous ne pouvons préciser à qui appartenait cette compétence, était chargé de faire acheter les grains et devait rendre compte de l'emploi de cette somme au Sénat.

« *Ut summa collata et incremento quæ venumdato tritico accesserint, patrum insinuetur examini* (4). » De cette façon les empereurs se déchargeaient de toute responsabilité en cas de disette.

Ces achats se faisaient surtout dans les provinces, et les vendeurs recevaient en retour le prix du fisc. Ce prix, fixé par le préfet du prétoire : « *Pecuniam quam Præfectus prætorio destinaverit* (5) », était celui des choses vénales au Forum. C'était le juste prix, *pretium forense*, indiqué par les mercuriales du Forum. Les achats dans les provinces étaient opérés par des agents extraordinaires qui prenaient les noms de *curatores frumenti comparandi*, ou de *procuratores ad annonam*, comme le *procurator Augustorum ad annonam provinciæ Narbonensis*. En vue d'accomplir leur mission, ces fonctionnaires se faisaient presque toujours accompagner d'une nombreuse escorte de soldats (6). Seuls les *possessores* étaient soumis à ces achats forcés. Par *possessores*

(1) Loi 1, livre XIV, titre XVI, *de frumento urbis Constantinopolitanæ.*

(2) Loi 3, *eodem titulo.*

(3) Godefroid, dans son commentaire de la loi 2 des *publicæ comparationes*, nous dit que c'était le préfet du prétoire qui fixait le prix auquel les contribuables devaient vendre leurs denrées. Cela nous laisserait supposer qu'il avait également la disposition de la caisse frumentaire. D'après M. Serrigny, le titre *de frumento urbis Constant.* donnerait cette attribution au préfet de la ville.

(4) Loi 1, *de frumento Constant.*

(5) Loi 2, C. de Godef., *Publicæ compar.*

(6) Pline, *Lettres à Trajan*, lettre 36, livre X.

on devait entendre les propriétaires fonciers jouissant d'une certaine richesse, et que les textes désignent aussi quelquefois sous le nom de *potiores*. Il n'y avait pas que le propriétaire d'un fonds provincial exposé à subir ces achats forcés ; l'usufruitier y était également exposé, comme il devait également payer la contribution de l'annone : « *Nam solent possessores certam partem fructuum mancipio viliori pretio addicere : solent et fisco fusiones præstare : hæc onera ad fructuarium pertinebunt* (1). » Il n'était permis à aucune des personnes comprises sous le titre de *possessores*, de se soustraire à cette charge : « *Quoties urgente necessitate, comparationes frumenti vel olei alienarumque specierum quibuslibet provinciis indicuntur, nulli penitus possidentium sese sub cujuscumque privilegii occasione excusandi tribui facultatem censemus* (2). » Les plébéiens et les personnes d'une basse position n'étaient point soumis à ces achats forcés qui étaient un véritable impôt, *indictio*, et, par un privilège spécial, les représentants ou régisseurs des propriétés des Sénateurs dans les provinces n'y étaient pas astreints. Ce privilège était contenu dans la loi 1 au Code Théodosien, *De publica comparatione* : « *Ad comparationem diversarum specierum* (*quod synoneton appellatur*), *actores*, *procuratoresque senatorum per diversas provincias nullam inquietudinem tolerent.* » Si nous avons cité ici cette loi, c'est afin de réfuter la traduction qui en a été donnée par M. Serrigny, dans son ouvrage sur le droit public à Rome, tome I^er^, page 288. Suivant cet auteur, ce texte voudrait dire : que les agents commissionnés pour les achats publics de denrées dans les provinces étaient exempts de cette vente forcée, à raison des biens qu'ils pouvaient y posséder. Mais le texte lui-même et les commentaires de Godefroid sont opposés à une semblable traduction. Par *actores procuratoresque senatorum*, il faut entendre les intendants, régisseurs ou hommes d'affaires des sénateurs dans les provinces. C'étaient les mandataires des sénateurs préposés à l'administration de leurs propriétés provinciales. *Actores et procuratores senatorum*, nous dit Godefroid (3) :

(1) Loi 27, § 3, livre VII, titre I. Digeste, *De usufructu.*

(2) Loi 1, titre XXVII, livre X, Code Justinien : *ut nemini liceat in emptione specierum se excusare, et de munere sitocomiæ.*

(3) Godefroid, comment. de la loi 1, *De publica comparatione.*

« *Qui scilicet per provincias possessiones eorum, nomine exercebant, procurabant.* » Comme ces *actores* n'étaient que les mandataires des sénateurs, il en résultait que le privilège dont nous parlons s'appliquait à ces derniers. Cette constitution, termine Godefroid dans le commentaire qu'il en fait, après avoir énuméré les principaux privilèges dont jouissaient les sénateurs, nous montre la bienveillance dont était animé l'empereur Constantin, en l'année 361, envers le sénat et ses membres. Outre les sénateurs, un privilège analogue était accordé aux *proximis scriniorum* et aux *comitibus dispositionum.*

Ces achats publics de denrées n'étaient pas toujours forcés : le vendeur n'était pas toujours obligé de vendre, comme pourraient le faire supposer certains passages de différents auteurs (1). Ils étaient parfois aussi volontaires, et se nommaient alors plus spécialement *transactiones.* Dans les achats de denrées forcés, on a voulu voir un cas d'expropriation publique à Rome (2), et soutenir, en conséquence, que les Romains connaissaient l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais nous ne pensons pas qu'une telle conclusion puisse être tirée des *comparationes publicæ.* D'abord, ces achats forcés avaient-ils lieu à Rome? c'est discutable ; ensuite les achats forcés présentaient plutôt le caractère de véritables impôts spéciaux à certaines provinces, *indictiones*, disent les textes, qu'un cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Si, cependant, lorsque les achats étaient volontaires, comme cela arrivait parfois, c'est-à-dire si, lorsque les vendeurs étaient libres de consentir à la vente de leurs denrées, on nous montrait une loi ordonnant de passer outre à leur opposition et de les dépouiller malgré eux ; dans cette hypothèse, nous verrions peut-être un cas d'expropriation publique, car l'intérêt général triompherait alors des intérêts privés. Mais nous cherchons encore une semblable disposition de loi. « *Cunctos sciant nullam sibi necessitatem indictionis imponi, sed hujus ad scriptionis necessitatem sublatam* (3). En l'année 384, une constitution motivée par les disettes des années précédentes à Constantinople décida que les achats publics seraient désormais

(1) Notamment M. Serrigny, tome I, page 288.

(2) *Voir* thèse sur l'*Expropriation publique à Rome*, de L. Dessales, avocat à la Cour d'appel de Limoges, 1884, pages 47 et sq.

(3) Loi 2, *De publica comparatione*, Code Théodosien.

volontaires ; les possesseurs pouvaient refuser de vendre leurs grains au prix qu'on leur en offrait. « *Quibus (possessoribus) tamen cohortatio imponitur, non necesitas imperatur, ut consensum facilem præbeant super speciebus annonariis distrahendis* (1). » Il fallait également que le fisc payât ces achats au comptant, c'est-à-dire, nous dit Godefroid (2) : « *Id est, præsenti tantem et prorogativa pecunia species fisco distrahantur.* » Comme l'approvisionnement des capitales était le grand souci des empereurs, on trouve, dans différents titres des Codes Théodosien et Justinien, les mesures prises afin que le blé de l'annone fût de bonne qualité, et de minutieuses précautions contre les vols possibles de grains de la part des employés de toutes sortes, principalement des bateliers et des mesureurs.

La loi Julia *De annona,* au Digeste, livre XLVIII, titre XII, donne les peines édictées contre ceux qui entravaient l'approvisionnement de la capitale. Ceux qui osaient revendiquer les blés contenus dans les magasins, ou qui les détournaient, étaient condamnés à une amende de 5 livres d'or (3). Les employés concussionnaires étaient sévèrement punis. Ils encouraient la peine de mort et la confiscation de leurs biens (4). Enfin, ceux qui retardaient l'arrivée des navires chargés du transport des céréales s'exposaient à une amende de vingt *aurei* (5) : « *Qui navem, nautamve retineat; aut dolo malo faciat quo magis detineatur.* »

CHAPITRE II

Du préfet de l'annone.

A. *Agents qui l'ont précédé.* — Dans les premiers temps de la République romaine, les édiles étaient chargés de la *cura annonæ*. Ils devaient acheter les grains et mettre un frein à la

(1) Loi 2, Code Théodosien, *De publica comparatione.*
(2) Comment. de Godefroid au Code Théodosien sur la loi 2, *De publica comparatione.*
(3) Loi 2, *De canone frumentario urbis Romæ.*
(4) Loi 9, *De navicularii*s, Code Théodosien, titre V, livre XIII.
(5) Loi 2, titre XVIII, livre XLVIII, *De lege Julia de annona.* Digeste.

spéculation en fixant le prix des denrées à vendre par les commerçants. Il arrivait cependant parfois qu'un fonctionnaire, connu sous le nom de *prœfectus annonæ*, fût délégué afin de pourvoir aux approvisionnements. C'est ainsi que Pompée fut nommé pour cinq ans préfet de l'*annone* (1) ; mais ce n'était là qu'une charge temporaire et extraordinaire. César institua des édiles et des préteurs céréaux, choisis parmi les patriciens, et chargés de l'annone à Rome : « *Deinde Caius Julius Cœsar duos prœtores et duos ædiles, qui frumento prœessent, et a cerere cereales constituit* (2). » Auguste, en l'année 22 avant Jésus-Christ, prit pour lui la *cura annonæ*, l'aministration de l'annone, et créa la charge d'opérer des distributions au peuple. C'étaient les *curatores frumenti dandi*. Ils devaient être, à l'origine, choisis par les citoyens qui avaient été préteurs cinq ans auparavant (3). Leur nombre fut ensuite porté de deux à quatre, élus par le sort sur la liste que les magistrats en charge devaient dresser (4). Dans les années 6 et 7 après Jésus-Christ, Auguste nomma deux curateurs consulaires ou *prœfecti frumenti dandi*, préposés au blé et au pain, pour en vendre à chacun une quantité déterminée (5).

L'empereur montrait ainsi sa sollicitude pour l'approvisionnement de sa capitale. Enfin, dans les dernières années de son règne, l'empereur Auguste créa la prefecture de l'annone, qui devint dès lors une charge perpétuelle. Nous disons qu'Auguste créa la préfecture de l'annone. En effet, cette charge n'existait pas encore en l'an 7 après Jésus-Christ, où des curateurs consulaires furent nommés ; et en l'an 14 après Jesus-Christ, à l'avènement de Tibère, Tacite (6) nous raconte que cet empereur exigea le serment des principaux fonctionnaires, notamment du préfet de l'annone, qui se nommait alors Turranius. La préfecture de l'annone existait donc avant Tibère ; aussi cette institution doit-elle se placer entre les années 8 et 14 de la fin du règne d'Auguste. L'unité fut dès lors substituée à la pluralité.

(1) Tite-Live, livre II, § 9, livre IV, § 12.
(2) Loi 2, § 32, *de origine juris*, titre II, livre I. Digeste.
(3) Dion Cassius, livre LIV, § 1.
(4) Dion Cassius, livre LIV, § 17.
(5) Dion Cassius, livre LV, §§ 26 et 31.
(6) Tacite, *Annales*, livre I, § 7.

B. *Du préfet de l'annone.* — Nous allons maintenant étudier en détail les attributions du préfet de l'annone à Rome et à Constantinople, et les règles relatives à l'organisation de la préfecture de l'annone. Dans l'une et l'autre de ces deux capitales, le service de l'annone, et par conséquent les agents chargés d'assurer ce service, c'est-à-dire surtout le préfet de l'*annone*, étaient placés sous l'autorité du préfet de la ville. Le *præfectus annonæ* relevait du préfet de la ville : c'est, en effet, ce que nous montrent plusieurs textes au Code Théodosien, qui donnent quelques instructions au préfet de la ville sur le service de l'annone (1), ce qui indique bien que le préfet de l'annone était sous la dépendance du préfet de la ville, et n'était en quelque sorte que son auxiliaire. Il devait être pris dans l'ordre des chevaliers et parmi les principaux de cet ordre (2). Plus tard, il eut le rang de *clarissime* ou de *spectabilis*. Nous ne savons si la charge du préfet de l'annone était à vie, comme celle du préfet de la ville (3) ; mais il est probable qu'il restait en charge un temps indéterminé (4). Le préfet de l'annone, comme le *præfectus vigilum*, étaient des magistrats extraordinaires, c'est-à-dire qu'ils avaient une juridiction exceptionnelle. Ce n'était pas, comme on pourrait le dire de nos jours, des juridictions générales et de droit commun, mais bien des juridictions exceptionnelles : « *Nam præfectus annonæ et vigilum non sunt magistratus ; sed extra ordinem, utilitatis causa constituti sunt, et tamen hi, quos Cistiberes diximus, postea ædiles senatusconsulto creabantur* (5) ».

Le préfet de l'annone avait attribution de compétence sur tout l'Empire, et cumulait les fonctions administratives et judiciaires dont la séparation bien déterminée n'a jamais existé en droit romain. Le préfet de l'annone avait en premier lieu l'administration des approvisionnements de la capitale ; les achats, les transports et l'emmagasinage des grains se faisaient sous son autorité. Ainsi, à l'arrivée des grains dans les ports, il devait en vérifier l'é-

(1) Loi 1, *de conditis in publicis horreis*, lois 1, 2, 3, Code Théodosien, *tributa in ipsis speciebus inferri.*

(2 et 3) Dion Cassius, livre LII, § 24.

(4) Marquardt, *Frumentationes.*

(5) Par l'expression : *Cistiberes*, la loi 2, § 33, *de origine juris*, titre II, livre I, Digeste, veut sans doute parler du *quæstor ostiensis*, et d'autres fonctionnaires semblables en deçà du Tibre.

tat (1). Les *susceptores* ou receveurs de l'annone devaient rendre un compte annuel de leur gestion au préfet de la ville en présence du *præfectus annonæ*. Le préfet de la ville et celui de l'annone devaient veiller aux distributions, c'est-à-dire à ce que les grains ou le pain fussent distribués publiquement pour empêcher les fraudes (2), et à ce qu'on ne transférât pas le pain d'un lieu de distribution à un autre, sous peine de s'exposer à des châtiments. Le préfet de l'annone devait chaque année rendre compte de son administration et de l'emploi des grains, probablement comme le préfet de la ville au Sénat.

Les corporations chargées du service des approvisionnements à Rome, comme à Constantinople, relevaient immédiatement de la préfecture de l'annone, et en dernier ressort de la préfecture de la ville. La juridiction du préfet de l'annone s'étendait à toutes les corporations telles que celles des boulangers, des armateurs, des mesureurs, etc... Code Théodosien titres : *De pistoribus*, *naviculariis*, etc... Cependant, par un privilège spécial, les trois premiers patrons des nautonniers, *caudicarii*, et des mesureurs n'étaient, en matière criminelle, justiciables que du préfet de la ville. Le préfet de l'annone avait le droit de rejeter de la corporation des boulangers ceux qui dissipaient leurs biens ou ceux de la corporation (3). Lorsque c'était un esclave qui avait commis quelque délit relativement à l'annone, le préfet de l'annone devait rendre sa sentence contre le propriétaire de cet esclave : « *Cum autem et alia quædam gessisse, et horrea conduxisse et multis solvisse idem servus probaretur, præfectus annonæ contra dominum dederat sententiam* (4). »

C. *Agents sous les ordres du præfectus annonæ.* — A côté du *præfectus annonæ*, et immédiatement après lui, était placé un *adjutor præfectus annonæ* ou *subpræfectus annonæ*. Certains auteurs (5) prétendent que la nomination d'un tel fonctionnaire

(1) Loi 2, *de canone frumentario urbis Romæ*, Code Théodosien.

(2) Loi 4, *de annonis civicis et pane gradili*, livre XIV, titre XVI, Code Théodosien.

(3) Paratitlon de Godefroid sur le titre *de pistoribus*, Code Théodosien.

(4) Loi 8, *Quod cum eo qui in aliena potestate est, negotium gestum esse dicetur*, titre V, livre XIV au Digeste.

(5) Madvig, tome I, *Frumentationes*.

offrait le caractère d'une mesure passagère ; mais nous aimons mieux penser que c'étaient seulement des aides, des auxiliaires immédiats du préfet de l'annone, à peu près dans la même situation que nos sous-préfets avec les préfets, ou que nos premiers commis d'académie ou de direction de l'enregistrement et des contributions directes avec nos recteurs ou directeurs.

Les agents chargés de la direction des distributions de blé, ἐπὶ τῇ διαδόσει τοῦ σίτου, et relevant du préfet de l'annone, étaient les *curatores* ou *præfecti frumenti dandi* (1). Cette charge avait été créée, nous dit Suétone (2), par César : « *Nova officia excogitavit curam frumenti populo dividundi.* » Ces *curatores frumenti dandi* avaient sous leurs ordres des *actores a frumento* ou *dispensatores a frumento* qui étaient des esclaves chargés de délivrer les grains. Celui qui les surveillait était appelé : *procurator Augusti a frumento* (3). A Ostie il y avait un questeur *(quæstor Ostiensis provinciæ)* chargé de surveiller les transports des blés arrivant de Sicile et d'Afrique à ce port, et leur emmagasinage. Sous l'empereur Claude, le *procurator annonæ Ostiensis* remplaça le *quæstor Ostiensis*, et le *procurator portus* ou le comte du port n'est qu'une nouvelle qualification de la même fonction. Ce *procurator* avait, placées sous son autorité, la corporation des nautonniers du Tibre, *nautæ Tiberini*, et celle des mesureurs du port *mensores portuenses*. Le *procurator Ostiensis* avait à sa disposition une caisse relevant du *fiscus frumentarius* et dirigée par un *præpositus mensæ nummulariæ fisci frumentarii Ostiensis*, et des employés nommés *dispensatores a frumento* (4).

Les *curatores kalendarii arcæ frumentariæ, oleæ*, etc., étaient des agents chargés de la comptabilité et de la tenue des registres de comptes de la caisse frumentaire, etc. Un titre du Code Théodosien leur est consacré (5). Ils dépendaient du préfet de l'annone ; car le préfet avait le *fiscus frumentarius* ou la caisse frumentaire à sa disposition. Les agents qui devaient présenter des comptes-

(1) Orelli, nos 2377, 2702, 6491, 6492, etc.
(2) Suétone, *Vie d'Octave*, chapitre 37.
(3) Marquardt, tome II, *Frumentationes*.
(4) *Voir* pour ces détails Marquardt.
(5) Livre XI, titre XI, Code Théodosien, *de Curatoribus kalendariis et fidejussoribus eorum.*

matières portaient différents noms. Les uns se nommaient *crithologi*, et étaient spécialement chargés de tenir la comptabilité des quantités d'orge entrées et sorties; d'autres, *zygostasii*, et avaient pour mission de faire peser et mesurer les grains (1). Ce qui concernait la comptabilité des vins dépendait d'un *rationalis vinorum*. Ce comptable avait la gestion de l'*arca vinaria*. Il y avait encore sous l'autorité du préfet de l'annone diverses sortes d'employés que nous allons énumérer brièvement. C'étaient d'abord les *horrearii mensores* ou mesureurs des grains renfermés dans les greniers ; les *tabularii* ou employés dans les bureaux ; les *conductores horreorum* ou conservateurs des grains, surveillés par des *horrearii* ou *vilici ex horreis;* puis, à l'endroit où se faisaient les distributions à Rome, c'est-à-dire au *Porticus Minuciæ*, le *procurator Minuciæ*, chargé du service de cette halle (2). Dans les provinces, nous le savons déjà, les auxiliaires du préfet de l'annone étaient les gouverneurs.

Par *curatores frumenti dandi ex senatusconsulto*, il faut entendre des charges exceptionnelles qui relevaient alors du Sénat. Les inscriptions nous ont conservé les noms de divers personnages que le Sénat romain nomma *curatores frumenti dandi ex senatusconsulto* (3).

Le préfet de l'annone finit par ne plus avoir, à la fin de l'Empire, que la surveillance de la boulangerie et des approvisionnements en pain.

CHAPITRE III

Du régime légal des frumentationes à Rome.

Pour avoir droit aux distributions à Rome au temps de l'Empire, il fallait faire partie de la plèbe. Cette expression désignait la partie de la population misérable, qui se composait surtout d'affranchis et de gens de métier. Les membres des corporations faisaient partie, disons-nous, de la plèbe, car nous voyons, en effet,

(1) Code Théodosien, loi 1, *de frumento Alexandrino.*

(2) *Voir* dans Marquardt l'énumération de ces fonctions, tome II.

(3) Orelli, n° 6493. Cette inscription nous parle d'un certain Memmius, qui fut *curator frumenti dandi ex senatusconsulto.*

au titre *de Suariis*, loi 4, que cette corporation recevait dans les distributions gratuites de vins mille amphores à titre de privilège. Mais les conditions individuelles et essentielles pour participer aux *frumentationes* étaient la qualité de citoyen romain et l'état d'indigence dûment constaté. Les esclaves et les prisonniers étaient bien également entretenus aux frais de l'annone; mais nous ne pouvons les comprendre parmi les ayants droit aux distributions. Il fallait d'abord avoir la qualité de citoyen romain, avons-nous dit, pour avoir droit à l'assistance à Rome. L'intitulé du titre *de annonis civicis*, au Code Théodosien, livre XIV, titre XVI, suffirait pour prouver à lui seul la vérité de notre affirmation. *Annonæ civicæ*, en effet, désigne les vivres fournis ou distribués *civibus Romanis*. Mais, en outre, diverses lois de ce même titre prennent soin de redire qu'aux citoyens seulement on reconnaissait un droit aux *frumentationes* (1).

L'indigence était naturellement aussi une condition essentielle, quoique cependant certains faits de l'histoire puissent en faire douter. On a peine, en effet, à comprendre comment les ayants droit aux *frumentationes* aient pu vouloir ouvrir entre eux une souscription sous Caligula pour lui élever une statue. Malgré la singularité de ce fait, nous croyons pouvoir affirmer qu'à Rome, en général, la pauvreté était une des conditions essentielles pour obtenir le droit aux distributions : « *Popularibus enim quibus non est aliunde solatium* », nous dit l'empereur Valentinien (2). M. Dezobry (3) prétend que l'empereur Auguste admit les négociants et les laboureurs aux libéralités de l'annone. Mais le texte de Suétone (4), qu'il invoque en faveur de son opinion, ne nous semble nullement autoriser une semblable affirmation. Nous y voyons seulement qu'Auguste modéra l'excès des distributions, tout en conciliant l'intérêt du peuple avec celui des cultivateurs et des négociants : « *Atque ita posthac rem temperavit, ut non minorem aratorum ac negotiantium, quam populi, rationem duceret.* » Il y avait aussi à Rome une classe spéciale ayant obtenu

(1) Loi 5, *de annonis civicis*, Code Théodosien, livre XIV, titre XVI. *Civis Romanus qui in viginti panibus sordidis, etc.*

(2) Loi 5, Code Théodosien, *de annonis civicis.*

(3) Dezobry, *Rome au siècle d'Auguste*, tome III, pages 368 et sq.

(4) Suétone, *Auguste*, chapitre 42.

le privilège de participer aux *frumentationes*. Nous avons nommé les constructeurs de maisons : *ædificantibus*, nous dit le commentateur du Code Théodosien, *tam in urbe Roma quam in urbe Constantinopolitana*. La fin de la loi 5 *de annonis civicis*, que nous avons déjà souvent citée, nous parle, en effet, de cette classe d'ayants droit, *ædificantes* (1). Dans les pages consacrées aux *frumentationes* à Constantinople, nous étudierons, au reste, à fond cette question ; ce qui nous permettra d'établir un système contraire à celui de M. Serrigny.

Les enfants purent aussi quelquefois prendre part aux distributions, nous dit Pline dans son éloge de Trajan, où il nous montre la sollicitude de cet empereur pour les enfants (2). Les sénateurs et probablement aussi les chevaliers qui, sous la République, en fait s'abstenaient des distributions gratuites, ne devaient pas en droit y participer sous l'Empire (3). Car leurs serviteurs qui, après avoir employé des manœuvres pour corrompre les agents chargés du service des distributions, se faisaient distribuer gratuitement du pain, s'exposaient à être soumis à la question du chevalet. Si ces serviteurs avaient agi ainsi à l'insu de leurs maîtres, ils devenaient de plein droit esclaves des pistrines ou boulangeries à Rome, et sous la dépendance des *pistores* ou membres de cette corporation ; si, de plus, le sénateur avait lui-même participé à la fraude, on confisquait sa maison.

Le chiffre des ayants droit fut diminué à plusieurs époques, notamment sous César et sous Auguste qui, n'ayant pas osé abolir les *frumentationes*, de crainte (4) des excès auxquels aurait pu se porter la populace, réduisit cependant à deux cent mille le nombre

(1) Voici le texte de cette loi : « *Civis Romanus, qui in viginti panibus sordidis (qui nunc dicuntur Sardiniensis) quinquaginta uncias comparabat, triginta et sex uncias in buccellis sex mundis sine pretio consequatur. Ita ut jus in his nullus habeat officialis, nullus servus nemo qui ædificiorum percipiat panem.* »

(2) Pline, *Panégyrique de Trajan*, § 26. Dans les §§ sq 27 et 28, Pline vante l'institution des *alimenta*, dont il attribue la création à Trajan.

(3) Loi 6, Code Théodosien, *de annonis civicis et pane gradili*.

(4) Suétone, *Auguste*, chapitre 42, rapporte qu'Auguste voulut abolir les *frumentationes* parce que le peuple abandonnait la culture des terres. Mais il renonça à son dessein, persuadé qu'on serait forcé de rétablir ces distributions, et qu'alors on en ferait un moyen de séduction. Mais il est probable que le motif énoncé par nous contribua plus à détourner Auguste de la suppression des *frumentationes*.

des citoyens assistés, par le Trésor public. Les listes des ayants droit étaient dressées dans l'ordre des tribus créées par Servius Tullius, et c'était sous l'Empire à peu près tout ce qui restait aux tribus de leur ancienne importance. Les *curatores tribuum* et les *magistri vicorum* étaient chargés de faire les listes et d'y inscrire les ayants droit, et un préteur, nous dit Suétone (1), devait également chaque année pourvoir par la voie du tirage au sort, *subsortitio*, au remplacement de ceux qui seraient morts. Ce préteur tranchait aussi les questions relatives aux droits des citoyens à être inscrits sur ces listes. Les *curatores tribuum* étaient les fonctionnaires chargés du recensement, principalement à l'effet de faciliter la levée de l'impôt personnel et de la milice. Il y en avait un dans chaque tribu, ou en tout environ 35. Les *curatores tribuum* existaient encore sous l'empereur Julien, en l'année 363. Les *magistri vicorum*, dont la création remonte à Auguste, étaient les chefs des quartiers qui existaient dans chacune des 14 régions de Rome. C'étaient des magistrats inférieurs, élus par le peuple, mais subordonnés au préteur et ayant une certaine juridiction (2).

Avant de faire connaître l'endroit où avaient lieu les distributions, nous devons dire quelles étaient les mesures prises à Rome pour la conservation des grains. Les blés, une fois arrivés dans le port d'Ostie, situé à l'embouchure du Tibre, et dans le port de Rome, Navalia, situé au pied du Mont-Aventin, étaient emmagasinés dans ces deux villes dans des greniers appelés les magasins des ports (3). Les patrons des ports, *patroni horreorum portuensium* en avaient l'administration et la garde, et devaient aussi tenir compte des entrées et sorties de ces magasins. Ces fonctionnaires étaient élus parmi les patrons des caudicaires et des mesureurs par ces corporations elles-mêmes. Chaque corporation nommait un patron des magasins des ports. Ce droit de nomination avait été ainsi accordé à ces corporations dans le but ingénieux de faire cesser les

(1) Suétone, *César*, chapitre 41.

(2) *Voir* M. Egger, *Examen des historiens d'Auguste*, et *Appendice sur les municipalités romaines*.

(3) Il y avait aussi des greniers dans les provinces, notamment en Bretagne, en Pannonie, en Lycie et vraisemblablement dans toutes les provinces. Leur administration dépendait des gouverneurs. Ammien Marcellin, livre XVIII, chapitre 2, nous dit en effet qu'*Annona ex Britannia sueta transferri*.

fraudes auxquelles elles se livraient en fournissant à Rome des grains de mauvaise qualité. Les fonctionnaires qu'elles nommaient, étant responsables de ces fraudes, avaient tout intérêt à les empêcher et, faisant partie eux-mêmes de ces corporations, étaient plus aptes que tous autres à les déjouer. Cette charge était annuelle, et à la fin de l'année, le titulaire devait rendre des comptes, « *ne unquam veteris erogationis ratiocinium novis commeatibus inferatur* (1). » Par la suite, les patrons des ports furent élus pour une durée de cinq ans (2). Les greniers de la ville de Rome durent être agrandis à mesure que le nombre des ayants droit aux distributions s'augmenta (3).

Les grains destinés aux distributions, transportés par les navires aux ports d'Ostie et de Rome, et de là renfermés dans des greniers, étaient exempts des droits de douane ; les mariniers ne devaient pas payer ces droits : « *exceptis navicularii*s, *quum sibi gerere rem probabuntur* (4). » Sous la Royauté et sous la République, l'endroit où avaient lieu les distributions publiques portait le nom de *Porticus Minuciæ*, et avait été construit en l'année 110 de Rome par Minucius Rufus. Servius Tullius avait voulu qu'il y eût autant de portes, *ostia*, pour distribuer le blé au *Porticus Minuciæ*, qu'il régnerait d'années : c'est-à-dire 45 portes. Sous l'Empire, les distributions avaient lieu dans chacune des 14 régions de Rome, et dans des amphithéâtres où l'on arrivait par des degrés ; ce qui fit désigner sous le nom de *Panis gradilis* les vivres distribués dans ces amphithéâtres.

Dans chacun desdits amphithéâtres, dont le nombre était le même que celui des régions, il y avait une table où étaient inscrits les noms des ayants droit, « *quibus (gradibus) titulus figendus est æneus, in quem et panis modus et percipientis nomen debebat incidi.* » Les distributions étaient publiques, et le transport du pain d'un amphithéâtre à un autre était très sévè-

(1) Comment. de Godefroid sur le titre XXIII, livre XIV, *de patronis horreorum portuens um* (*novis commeatibus* signifie, nous dit Godefroid, *alterius anni commeatus.*

(2) *Voir* loi 9, *de suariis.*

(3) Les greniers Semproniens, élevés entre l'Aventin et le Monte-Testaceo, furent construits, et les greniers de la ville : *populi romani horrea* agrandis, lors des distributions de blés opérées sous les Gracques.

(4) Code Justinien, loi 6, *de vectigaliis.*

rement défendu (1). Les particuliers se servaient quelquefois aussi de ces amphithéâtres pour serrer leurs grains, et il arrivait assez souvent que l'autorité publique, après les avoir laissé prendre préalablement de quoi suffire à leurs besoins et à ceux de leurs familles, les forçait à en vendre le superflu.

Chaque ayant droit aux distributions avait une tessère frumentaire, sorte de plaque ou de jeton en bois, en os ou en métal, où était inscrit son nom, et qu'il présentait à l'*ostium* pour se faire délivrer du blé. Les tessères étaient transmissibles à titre gratuit comme à titre onéreux. Divers textes, au Digeste, traitent du legs ou de la vente des tessères. En cas de legs, c'était l'estimation de la tessère que l'on considérait comme léguée, et l'héritier devait au légataire cette estimation (2). Certains de ces textes se servent de l'expression : « *tribum emere* » pour désigner la vente de ces jetons. En effet, la tribu, qui était la circonscription de secours à Rome, avait donné son nom au signe qui servait à marquer le nom de l'ayant droit et sa part. On distribuait quelquefois des tessères ou bons donnant droit à des objets divers.

Sous la République, les distributions étaient mensuelles, et le frumentaire recevait 5 *modii* par mois, ce qui faisait 67 livres 1/2 de grains suivant une hypothèse, ou 105 livres suivant une autre (3). Auguste, nous dit Suétone (4), voulut faire opérer les distributions seulement tous les quatre mois et, dans ce but, il fit délivrer des tessères trois fois l'an ; mais il ne tarda pas à rétablir l'ancien mode de distribution, voyant que le peuple n'admettait pas cette nouveauté. « *Ne plebs frumentationum causa frequentius a negotiis avocaretur, ter in annum quaternum mensium tesseras dare destinavit ; sed desideranti consuetudinem veterem concessit rursus, ut sui cujusque mensis acciperat.* »

(1) *Voir* lois 2 et 4, *de annonis civicis*, Code Théodosien, Comm. de Godefroid.

(2) *Tesseriam legare*, Digeste, livre XXXI, titre 1, loi 49. *Tesseriam frumentariam emere, comparare*, Digeste, livre XXXI, titre 1, loi 87. *Tribum emere*, livre XXXII, titre 1, loi 35, *principium*.

(3) *Voir* plus haut la valeur du *modius*. Sous Auguste, d'après une statistique ingénieuse de M. Dureau de la Malle, la quantité de blé distribuée gratuitement pendant une année devait s'élever à 162 millions de livres de blé.

(4) Suétone, *Auguste*, chapitre 40.

Les distributions en grains se conservèrent jusqu'à Alexandre Sévère (1), mais après elles furent remplacées par des partages de pains aux pauvres. L'on distinguait à Rome principalement deux sortes de pains : le *panis sordidus* ou *Sardiniensis* (fait avec le blé de Sardaigne), et les *buccellæ mundæ* (2) pain en forme de couronne et de première qualité. Dans la loi 5 au Code Théodosien, *de annonis civicis*, l'empereur Valentinien veut que les citoyens romains reçoivent désormais des *buccellæ* au lieu de pains sordides. Nous avons vu précédemment le texte qui s'y rapporte, et aux termes duquel trois classes de personnes ne pouvaient recevoir ces sortes de pains. C'étaient les *officiales* ou employés des fonctionnaires, les *servi* et ceux qui recevaient déjà le pain affecté aux édifices. Si ces diverses personnes contrevenaient à la loi, elles étaient soumises *pœnæ corporalis supplicii*. Les citoyens romains, qui seuls pouvaient obtenir des *buccellæ mundæ*, ne devaient pas les vendre à ces diverses catégories de personnes : « *neque ipsi cives Romani his vendere possent.* » Sinon les délateurs recevaient en récompense les pains de l'acheteur et du vendeur (3).

On distribuait aussi à Rome, gratuitement pendant cinq mois, de la viande de porc (4) et de l'huile en certaine quantité. *Mensam oleariam*, voulait signifier la quantité d'huile distribuée à chacun. « *Mensam oleariam dictam, modum olei qui singulis præstabatur* (5). » Le blé qui, à Rome, n'était pas distribué gratuitement, était vendu (6), et le service de l'annone avait dans ses attributions les ventes des blés, d'après Tacite (7) : « *Sævitiam annonæ incusante plebe, statuit* (Tiberius) *frumento pretium quod emptor penderet, binosque nummos se additurum negotiatoribus in singulos modios.* » Le vieux blé devait être vendu le premier, mesure

(1) *Voir* Marquardt, *frumentationes*.

(2) Buccellarius désigne celui qui s'occupait de faire le pain aux armées (manutention). Les *buccellæ mundæ* étaient plus élégants que les pains sordides.

(3) Com. de Godefroid sur la loi 5, Code Théodosien, *de annonis civicis*.

(4) Pendant cinq mois, c'est-à-dire pendant 150 jours, car à Rome les mois n'étaient que de 30 jours, titre IV, livre XIV, *de suariis*, Code Théodosien. C. de Godefroid.

(5) Comm. de Godefroid sur la loi 1, livre XIV, titre XXIV, *de mensis olearis*, Code Théodosien.

(6) Loi 7, *de annonis civicis, vendendi de reliquo, etc.* Code Théodosien.

(7) Tacite, *Annales*, livre II, § 87.

sage et économique. Il fallait que les vieux blés fussent dépensés pour pouvoir en acheter de nouveaux, et lorsque ces grains étaient attaqués, on ajoutait du blé nouveau, afin d'éviter des pertes au fisc et de pouvoir écouler les grains sans donner lieu à des récriminations. Ce soin incombait aux mesureurs et aux gardiens des grains, et le préfet de l'annone était chargé de faire exécuter ces prescriptions. (Titre XI, livre XI, Code Théodosien, *de conditis in publicis horreis.*)

Le blé était parfois vendu, à son arrivée dans le port, aux boulangers par les mesureurs et les caudicaires *leniore pretio*, à un prix modéré. Ceux-ci, ensuite, le revendaient aux peuple (1). Les boulangers avaient dans le port des greniers pour y déposer le blé qu'ils achetaient. Le pain fait avec ce blé, et qu'ils vendaient ensuite, était appelé « *panis Ostiensis atque fiscalis dictus* ». Ils ne pouvaient le vendre qu'à un prix tarifié d'avance (2). La quantité de blé ainsi vendue aux boulangers était toujours assez considérable. Le titre *de canone frumentario urbis Romæ* la fixe à deux cent mille *modii* de froment, « *ducentenorum millium modiorum frumenti.* » Le titre *de pretio panis Ostiensis*, au Code Théodosien, fixe le prix de ce pain à un *numnus* ou un denier.

CHAPITRE IV

Régime légal des « frumentationes » à Constantinople.

A Constantinople, les classes des ayants droit aux distributions gratuites étaient plus nombreuses qu'à Rome, ou du moins elles ne rentraient pas toutes dans une catégorie déterminée. La loi 7 du Code Théodosien *de annonis civicis* nous énumère trois classes de personnes pouvant prendre part aux libéralités de l'annone : les gens du palais, *palatini ;* les soldats, *militares ;* et le populaire, *populares.* Ces trois ordres recevaient chacun une portion de l'annone et les membres d'une classe ne pouvaient prendre part aux distributions faites aux autres classes : « *et per succedaneas vices proprius ordo teneat, ut palatinus palatini,*

(1) Loi 1, livre XIV, titre XV, *de canone frumentario urbis Romæ.*
(2) *Voir* au Code Théodosien la loi unique au titre *de Pretio panis Ostiensis.*

miles vero militaris, popularem annonam popularis exposcat, nec alterum alterius sibi expetens diversorum ordinum valeat miscere rationem. » (Loi 7, *de ann. civic.*)

Nous allons successivement examiner chacune de ces catégories d'ayants droit :

1° Les *populares*. — D'après Godefroid (1), ils formaient ce qu'on appelait « *urbana populi seu plebis multitudo* », identique à la plèbe romaine. Les parts qui leur étaient attribuées s'appelaient : *popularia alimenta*, *commoda popularia*, et les portions vacantes : *caduca popularia*. De ce mot *populares* est venue notre expression française de : popularité, qui signifie la faveur, *favor et applausus popularium seu populi*.

2° Les *palatini*. — C'étaient les employés du palais de l'empereur « *erant in ministerio principis versantibus* ». De nos jours, on dirait « les gens de sa suite, ses serviteurs ». De nombreux privilèges étaient accordés, à Constantinople, aux *palatini*. Un titre du Code Théodosien les énumère.

3° Les *militares*. — L'annone militaire comprenait des avantages plus considérables que ceux de l'annone civique. Elle était distribuée au corps des *scutariorum* et des *clibanariorum* (2). C'étaient là deux milices du palais, et elles seules, semble-t-il, jouissaient des distributions gratuites, à l'exception des autres (3).

Outre les trois classes dont nous venons de parler, nous voyons dans la loi 7 du Code Théodosien *de annonis civicis* que les constructeurs de maisons, *ædificantes*, recevaient aussi une certaine portion de l'annone. Le but des empereurs était de favoriser les constructions afin d'embellir leurs capitales, et les *ædificantes* prenaient part aux distributions aussi bien à Rome qu'à Constantinople (4). C'était là un nouvel ordre d'ayants droit. M. Serrigny, il est vrai, ne voit pas là de nouveaux participants aux distributions, mais seulement une condition de ces distributions elles-

(1) Comment. de Godefroid sur la loi 7, *de annonis civicis*, Code Théodosien.

(2) Les *scutarii* portaient un bouclier, les *clibanarii* une cuirasse.

(3) M. Serrigny, page 88, n° 86, énumère sept écoles de soldats du palais telles que la milice des *armaturarum juniorum*, *etc.*

(4) Comm. de Godefroid sur les *ædificantes*, de la loi 5 *de annonis civicis*, et pour les *ædificantes* à Constantinople, *voir* le commentaire des lois 11, 12, 13, *eodem titulo.*

mêmes. Suivant son système, en effet, les *ædificantes* n'étaient qu'un qualificatif servant à désigner, en général, les trois classes susnommées d'ayants droit ; les *populares*, *palatini* et *militares*, d'après lui, ne pouvaient prendre part aux distributions que s'ils avaient des maisons. Tout en reconnaissant l'exactitude de ce système à une certaine époque, nous allons cependant essayer de démontrer avec le rédacteur des commentaires du Code Théodosien que, pendant longtemps, à Constantinople aussi bien qu'à Rome, il y eut une part distincte dans les distributions affectée aux édifices nouvellement construits, et surnommée la part des *ædificantes* ou les *panes ædium*. Godefroid, dans son commentaire de la loi XI du Code Théodosien *de annonis civicis*, s'exprime ainsi : « *Nam et annonæ civibus in commune datæ; populo, unde populares, datæ et Palatinis, et militaribus seu scholis; et diversi ab his ædium panes.* » Diverses lois du même titre *de annonis civicis* interviennent en faveur de ce système. C'est d'abord la loi 5, déjà citée, qui distingue, en parlant des distributions gratuites à Rome, la part affectée aux édifices de celle auxquels seuls les citoyens romains pouvaient prétendre (1). Ensuite, les lois 9 et 10, *eodem titulo*, prennent soin de nous dire que les membres des classes portant les noms de *populares*, *palatini*, *militares*, avaient obtenu le droit de recevoir les distributions de l'annone grâce à leurs propres mérites.

S'il en était ainsi, et si les mérites de ces personnes devaient suffire, il est évident qu'il importait peu qu'elles eussent ou non des maisons : « *Annonas civicas, non tam titulis dignitatum* (ou *scholarum*) *quam singulorum viritim meritis attributas divi Constantini liberalitate fas clarui*t (2). » Mais si ces preuves ne suffisaient pas à prouver ce que nous avançons, nous nous demanderions comment en fait chaque membre des différents ordres d'ayants droit aurait pu avoir à lui seul une maison? En présence de la pauvreté relative de ces différentes classes de citoyens, on se serait trouvé en face d'une véritable impossibilité. Le seul texte sérieux que, dans le système présenté par M. Serrigny, l'on puisse invoquer, est la loi XI du Code Théodosien *de annonis*

(1) Voir *suprà*, le texte cité en entier.
(2) Loi 10, *de annonis civicis*, Code Théodosien.

civicis, conçue dans ces termes : « *Annonas civicas ad hoc militaribus viris beneficium divale distribuit, ut qui emolumenta percipe.ent, ædificandi studio magnitudinem urbis augerent.* » Mais, outre que ce texte n'impose pas la condition de posséder une maison pour participer à l'annone et exhorte seulement les militaires à en construire, il est le seul aussi, nous dit Godefroid, qui semble présenter quelque contradiction à notre système. De plus, comme cette loi XI est en opposition avec les textes précédents que nous venons d'analyser, l'autenr des commentaires du Code Théodosien nous dit qu'à son avis, l'empereur Théodose, auteur de cette constitution, a détourné le sens des lois antérieures de Constantin : « *Mihi sane Theodosius videtur ad propositum suum Constantini mentem detorsisse.* »

Mais la théorie que nous venons d'exposer, vraie à l'origine, finit par ne plus l'être à la fin du IVe siècle de l'ère chrétienne. En l'année 396, les empereurs Arcadius et Honorius décidèrent qu'à l'avenir ceux qui n'auraient pas de demeures seraient privés des nouvelles annones. On leur donnait cependant un délai de six mois pour en construire (1). Les empereurs étaient alors portés à ne plus accorder le bénéfice de l'annone qu'aux personnes ayant ou devant construire des maisons. Le souci d'orner leurs capitales primait tout autre sentiment. C'est dens ce but que la loi 2 *de frumento urbis Constantinopolitanæ*, livre XIV, titre XVI, se sert des expressions : « *Annona in pane cocto domibus exhibenda.* »

Ce texte, qu'on a opposé à notre système (2), signifie que l'annone à laquelle avaient droit les édifices consistait en pain cuit. A l'époque où il fut rédigé, en l'année 416, nous venons de voir, en effet, que déjà pour participer aux distributions, chaque ayant droit devait avoir une demeure à laquelle une part déterminée était affectée. On ne disait donc pas à Constantinople, à cette époque, « tant par citoyen », comme à Rome; mais plutôt « tant par maison, telle portion de l'annone pour un édifice. » Avant l'affectation du pain aux maisons,

(3) Loi 13, *de annonis civicis* : « *Eos, quos in hac urbe domos non habere cognoveris, annonis novis, quolibet titulo acceptis, privari tua Magnitudo præcipiet, nec ullis emolumentis civicis adjuvari : neque enim fas est, ut qui urbis adfectum domus indicio monstrare neglexerint, ejus commodis perfruantur. Sin vero quisquam est, qui se ædes spondeat habiturum, nisi intra sex menses instruxerit, nequaquam publicarum annonarum modum potiatur.* »

(1) *Voir* Serrigny.

il était probable que chaque ayant droit recevait une part égale.

Nous allons, ici, donner quelques détails sur les *panes ædium* qui différaient, tant par leur nature que par leurs modes de transmission, des autres portions de l'annone. D'abord, la part affectée aux édifices était considérée comme un immeuble, comme un droit immobilier, s'attachant à la maison et en étant l'accessoire : « *fuerunt igitur hi panes, hæ annonæ velut pars quædam ædium adseque sequebantur, ut hic dicitur, et sic immobiles intelligebantur* (1). » Godefroid les compare aux *mancipia et servi qui prædiis cohærent,* et qui étaient comme les membres des immeubles : « *mancipia rustica veluti membra rerum immobilium sunt.* » Aussi, étant l'accessoire des édifices, ces *panes* ne pouvaient-ils être légués ou vendus sans le fond : « *panes civiles cum ædibus conjunguntur.* » Quand il y avait des parts vacantes dans l'un ou l'autre des ordres d'ayants droit, ces parts devaient être attribuées à la classe où se produisait la vacance. Quand de même les *panes ædium* ou les parts affectées aux édifices devenaient caduques : « *quod quidem eveniebat* (nous dit Godefroid), *si quis eorum qui annonam percipiebat, urbe abeundum crederet, si deficeret mortemque obiret, adde, si ædes dirutæ vel consumptæ essent* », alors le fisc héritait de ces parts vacantes, ou bien on laissait ces portions dans les magasins publics (*seu in horreorum conditis reservabantur*), et les autres classes se les partageaient, « *eæ quippe ipsis scholis cedebant dividendæ* ». Les parts des édifices étaient si bien considérées comme un accessoire essentiel des édifices eux-mêmes que le vendeur d'une maison ne pouvait retenir la part d'annone qui lui était attribuée : « *Quia comperimus venditis ædibus panes earum penes se retinere, nulli liceat, ut ædes sequantur annonæ* (2). » En cas donc de vente d'un édifice, l'annone suivait l'édifice et était acquise à l'acheteur (3), « *venditis ædibus, panes earum seu annonas, ædes sequi, et sic emptori ædium adquiri.* » La loi 9 au Code Théodosien *de annonis civicis* avait, en l'année 389, défendu de vendre ou de transmettre à titre gratuit

(1 et 2) Godefroid, Comment. de la loi 1, *de annonis civicis.*

(3) Comm. de Godefroid sur la loi 1, *de annonis civicis.* M. Serrigny, page 292, tome I, soutient le contraire ; mais nous avons cherché en vain un texte sur lequel il pût édifier son système. Au reste, cet auteur lui-même n'en cite pas.

à ses héritiers sa part d'annone. Mais peu de temps après, en l'année 393, les empereurs Valentinien, Théodose et Arcadius changèrent d'avis (1) et décidèrent qu'on pourrait désormais valablement transférer à titre onéreux ou héréditaire sa part dans les distributions, même la part d'un édifice.

Les distributions à Constantinople étaient gratuites « *annona sine pretio consequatur* (2) » et publiques (3). La publicité servait à empêcher la fraude. Les textes nous parlent d'affranchissement d'esclaves faits en vue de frauder l'annone, et la loi 6 *de annonis civicis* pose des peines contre les esclaves ou les serviteurs des sénateurs qui se seraient faits donner du pain, auquel seules les classes pauvres avaient droit. Les distributions se faisaient en pains, de peur, dit-on, que si les ayants droit eussent reçu du blé, ils ne l'eussent vendu. Le pain était distribué, à Constantinople, dans chacune des 14 régions de la ville, comme à Rome, et dans des amphithéâtres où l'on arrivait par des degrés, *panis gradilis*.

CHAPITRE V

Des « congiaria » et des « donativa » sous l'Empire.

Ceux qui, sous l'Empire, participaient aux *congiaria* étaient les mêmes qui jouissaient des *frumentationes*. Les enfants et les absents étaient parfois aussi appelés à y prendre part (4). Les *congiaria* ou distributions de vins, à proprement parler, n'étaient que des libéralités des empereurs, fournies par la caisse impériale, le fisc, et non par l'*ærarium*. Les cas les plus fréquents où ces libéralités se produisaient avaient lieu lors de l'avènement des empereurs et lors de la présentation au peuple de l'héritier du trône, *deductio in forum* (5). Nous n'avons pas l'intention d'énumérer

(1) Loi 10, Code Théodosien, *de annonis civicis*.
(2) Loi 5, *de annonis civicis*.
(3) Loi 4, *de annonis civicis*.
(4) Dion Cassius, livre XLII, chapitre 21 et XLI, chapitre 21.
(5) Le *Chronographus urbis Romæ*, édition Mommsen, énumère inexactement les *congiaria*. Marquardt également, tome II, pages 131 à 135, énumère les *donativa* et les *congiaria* des différents empereurs.

ici les divers *congiaria* faits par les empereurs ; cette énumération, en effet, serait d'un médiocre intérêt : nous nous contenterons d'en citer quelques-uns, afin de faire voir la valeur approximative d'un congiaire, et ce qu'à cette occasion chaque citoyen pouvait recevoir. L'empereur Tibère fit, paraît-il, servir au peuple un repas de mille tables et donna aux convives un congiaire de 300 sesterces par tête, ou environ 58 fr. 10 c. par chaque ayant droit. Lorsqu'il célébra les premières armes des deux fils de Germanicus, Néron et Drusus, qu'ensuite il devait faire périr, le même Tibère fit encore don au peuple d'un congiaire dont nous ignorons la valeur. Caligula donna deux fois au peuple un congiaire de 300 sesterces par tête, et aux sénateurs et chevaliers un repas somptueux.

Dans le dernier de ces festins, il fit aussi distribuer aux hommes des vêtements pour le Forum, et des bandelettes de pourpre aux enfants et aux femmes. Néron, lors de son avènement à l'Empire, fit distribuer au peuple 400 sesterces par tête, ou environ 77 fr. 40 c.

Cet empereur, nous dit Suétone, fonda aussi pour les cohortes prétoriennes des distributions de blé mensuelles et gratuites, « *item prætorianis cohortibus frumentum menstruum gratuitum* »; ce qui peut nous montrer qu'outre les citoyens à Rome, certains ordres militaires avaient droit aussi aux *frumentationes*. L'empereur Domitien donna souvent dans l'amphithéâtre des spectacles dispendieux et magnifiques. Il donna également trois fois au peuple un congiaire de 300 sesterces par tête, ou 58 fr. 05 c., et fit servir, pendant les fêtes de sa questure, un repas splendide et distribuer divers présents (1).

Outre les distributions en nature, les empereurs, dans certaines circonstances, avaient aussi coutume de gratifier le peuple de dons en argent et de libéralités de diverses natures. Par *sportulæ* on entendait les cadeaux que les empereurs faisaient à leurs amis, et qui consistaient dans l'envoi de mets recherchés, renfermés dans des corbeilles ou sportules. Les dons en argent, qui s'adressaient plus spécialement à la plèbe, devaient, semble-t-il, profiter par leur nature à un plus grand nombre de personnes que les *frumentationes* ou les *congiaria*. Il arrivait que l'on prenait les enfants

(1) Suétone, *Tibère*, chapitres 20 et 34; *Caligula*, chapitre 17; *Néron*, chapitre 10; *Domitien*, chapitre 4.

en considération dans la répartition des dons en argent. Octave, en effet, nous dit Suétone (1), donnait, lorsqu'il faisait la revue des sections, à ceux des plébéiens qui avaient plusieurs enfants de l'un ou de l'autre sexe, mille sesterces pour chacun d'eux, ou 193 fr. 75 c. Les libéralités de cette sorte atteignaient souvent des chiffres énormes. L'empereur Auguste, d'après le monument d'Ancyre (2), après avoir énuméré les *congiaria* et les *donativa* faits par lui à diverses occasions, légua dans son testament au peuple 40 millions de sesterces, et, en outre, aux tribus, 3 millions 500 mille sesterces, c'est-à-dire 100 mille à chacune ; plus 1,000 sesterces à chaque prétorien, et 300 à chaque légionnaire. Le *donativum* de Tibère excéda 18 millions de deniers, ou plus de 11 millions de francs.

Outre ces dons volontaires de la part de ceux qui les faisaient, il en était d'autres qui étaient pour ainsi dire forcés et obligatoires. Ainsi une loi (3) nous dit que les préteurs étaient obligés de livrer à la ville de Rome, à leurs frais, une certaine quantité de blé pouvant s'élever jusqu'à 50,000 boisseaux (*modii*). Parfois, cependant, les empereurs dispensaient les préteurs de ces frais, à l'occasion d'événements heureux. Ces dons forcés des préteurs présentaient surtout le caractère d'amendes encourues par ces magistrats en cas d'absence ou de négligence, lors des jeux qu'ils devaient donner au peuple, « *eos editores qui tempore præstituto præsentes esse neglexerint, juxta leges venerabiles divi Constantini, quinquagena millia modiorum* tritici *urbis Romæ horreis inferre compelli.* » Sous l'Empire, nous le savons, en effet, les préteurs étaient devenus principalement des éditeurs de jeux publics. Les sénateurs devaient aussi faire des libéralités publiques, de même les consuls qui, sous l'Empire, outre les largesses et les spectacles auxquels ils étaient astreints, avaient seuls le privilège, auquel ils

(1) Suétone, *Octave*, chapitre 46 : « *Singula nummorum millia pro singulis dividebat, his qui a plebe regiones sibi revisenti filios filiasve approbarent.* »

(2) Tacite, *Annales*, livre I, § 8. Le monument d'Ancyre ou colonne sur laquelle on a trouvé inscrit le testament politique d'Auguste, relatant les faits et les libéralités de cet empereur, se trouve reproduit dans l'*Examen des historiens d'Auguste*, par M. Egger. (Ancyre est une ville de l'Asie-Mineure.)

(3) Lois 1 et 7, *de prætoribus*, et 20, Code Théodosien, livre VI, titre XIV.

se seraient soustraits volontiers sans doute, de faire des distributions en or (1). Si certaines dignités obligeaient ceux qui en étaient revêtus à la générosité, inversement aussi elles leur procuraient divers avantages ; les justiciables des hauts fonctionnaires devaient, en effet, leur offrir tantôt des vivres et tantôt des présents de diverses natures. On désignait sous le nom de *frumentum æstimatum* le blé fourni au préteur par les habitants de sa province, et qu'il avait le droit d'exiger. Les présents offerts par les publicains ou fermiers des impôts (2) au préteur se nommaient : *frumentum honorarium*, *vinum honorarium*, etc... On trouve aussi parfois dans les auteurs les expressonsi suivantes de : *frumentum emptum*, *imperatum* ou *decumanum*. Ces termes, synonymes entre eux, signifient une deuxième dîme en nature, imposée par le Sénat aux propriétaires dans certaines circonstances, et se rapportent aux achats publics de denrées à Rome, aux *comparationes publicæ*.

PLOLÉGOMÈNES AU CHAPITRE VI

Des « frumentationes » à Carthage et à Alexandrie.

A Carthage et à Alexandrie résidaient des préfets de l'annone chargés de la recette et de l'expédition à Rome et à Constantinople de la contribution des céréales (3). Le blé d'Égypte, avons-nous déjà dit, était, depuis la fondation de Constantinople, dirigé principalement sur cette capitale (4). Mais, outre la surveillance des envois de grains, le préfet de l'annone, à Carthage comme à Alexandrie, devait probablement aussi régler les distributions de blé qui avaient lieu dans ces villes, *æneum frumentum* (5). Le titre VI, livre XII *de susceptoribus et præpositis* au Code Théodosien, nous démontre d'une manière certaine que de telles distributions avaient lieu aussi

(1) Code Théodosien, loi 2, *de spectaculis*.

(2) Les publicains étaient les fermiers des impôts indirects à Rome.

(3) Titre XXV, livre XIV, *de frumento Carthagine*, Code Théodosien ; titre XXVI, livre XIV, *de frumento Alexandrino*, Code Théodosien.

(4) *De frumento Alexandrino*, loi 1.

(5) *Æneum frumentum* désigne le blé distribué par rapport à la tessère qui était en airain. Godefroid donne cependant d'autres sens à cette expression, dans ses commentaires sur le titre XXVII, livre XIV, *de frumento Carthaginiense*.

Carthage et à Alexandrie. Ce texte, en effet, nous dit que le blé transporté par les navires à Alexandrie était affecté, pour une partie, aux besoins de la ville d'Alexandrie elle-même, et pour l'autre portion, était expédié à Constantinople. Mais nous n'avons aucun renseignement précis sur le régime légal des distributions dans ces deux villes, qui devait être probablement, à notre avis, le même que dans les deux capitales de l'Empire romain.

CHAPITRE VI

De l'annone et des « frumentationes » dans les provinces et les villes.

Dans certaines villes ou municipes, il existait un impôt en nature, *annona*, atteignant les *possessores* habitant leur territoire. Ceux-ci, suivant l'étendue de leurs propriétés, devaient livrer à la ville une quantité déterminée de froment, « *præterea habent quædam civitates prærogativam, ut hi, qui in territorio earum possident, certum quid frumenti pro mensura agri per singulos annos præbeant : quod genus collationis munus possessionis est* (1). » Cette charge présentait le caractère d'une véritable servitude réelle imposée au fonds. Lorsque cet impôt ne suffisait pas à la consommation des habitants de la cité, on nommait un curateur frumentaire, et seuls, les *officiales* ou fonctionnaires en exercice pouvaient être nommés à cette charge. On pensait en effet que, gérant depuis longtemps les affaires publiques, ils rempliraient plus facilement la charge de préposés aux approvisionnements. « *Cum in civitate aliqua frumenti comparandi curatore opus est, ejus creatio fiat arbitrio et electione episcopi, et primorum civitatis, non ut videbitur creatoribus, neque ex quibus voluerint personis, sed soli ex regione illa officiales militantes et dimissi ad munus illud sitoniæ ab eis promoveantur* (2). » En principe, chaque cité n'était pas obligée de subvenir aux approvisionnements des autres villes ; en cas de disette, cependant, les *possessores* ha-

(1) Loi 18, § 25, titre IV, livre L, *de muneribus et honoribus*, Digeste.

(2) Loi 2, Code Justinien, *ut nemini liceat in emptione specierum se excusare et de munere sitocomiæ*, titre XXVII, livre X.

bitant une circonscription où les récoltes avaient été abondantes devaient vendre au juste prix, aux villes où les approvisionnements en grains faisaient défaut, le superflu de leurs récoltes (1).

Nous ne savons si les distributions étaient gratuites dans les villes, mais les textes que nous venons de citer semblent bien nous montrer que la règle de la gratuité n'y existait pas. Si ces textes, au reste, ne suffisaient pas, nous y ajouterions la loi 8, au Digeste, *ad municipia* livre I, de laquelle, en effet, il paraît résulter que, dans les cités, le blé de l'annone était vendu et non distribué gratuitement, « *non debere cogi decuriones vilius præstare frumentum civibus suis, quam annona exigit, Diri fratres rescripserunt, et aliis quoque constitutionibus principalibus id cautum est* (2). »

Les corporations chargées aussi du service de l'annone dans les provinces ne jouissaient pas, en général, des exemptions et des privilèges accordés aux corporations de Rome. C'est ainsi que les armateurs des provinces n'étaient pas dispensés des honneurs et de toutes les charges publiques, comme l'étaient les *naviculârii* de Rome (3).

En somme, les distributions dans les villes n'avaient pas la même importance qu'à Rome. En effet, la création des *latifundia*, de ces immenses étendues de terres entre les mains des patriciens, avait chassé les anciens possesseurs de l'*ager publicus* qui, dès lors, avaient afflué à Rome. Dans les villes et les provinces, il n'était guère resté que des cultivateurs et des artisans; mais, comme cependant des disettes étaient à craindre, on avait organisé dans chaque ville des magasins publics pour renfermer les grains, et l'approvisionnement avait été confié aux édiles. La *cura annonæ*, dans les municipes, était confiée aux édiles; parfois cependant à l'un seulement des deux édiles, qui alors portait le titre d'*ædilis*

(1) *Civitatum incolæ vel qui in eis aliquid possident, non cogantur in aliam civitatem, vel metropolim species conferre. Sed et si inevitabilis quædam causa id fieri exigat, justis pretiis quæ in ea civitate obtinent ex quâ præbentur species, eas indigentibus vendant. Compensetur autem venditoribus pretia cum auraria collatione..... Nullus vero cogatur vendere omne id quod sui usus gratiâ comparaverit, sed superflua tantum.* » Code Justinien, loi 2, au commencement, titre XXVII, livre X, *ut nemini liceat in emptione*, etc.

(2) *Voir* au Digeste, loi 3, *de lege Julia de annona*, livre XLVIII, titre XII.

(3) Loi 5, §§ 3 et 5. Digeste, *de jure immunitatis*, livre VI.

annonæ, tandis que son collègue prenait plus spécialement celui d'*ædilis juridicundo* (1).

Les édiles avaient également le droit de taxer les denrées. Les magistrats municipaux, c'est-à-dire particulièrement les décurions, étaient chargés de surveiller les greniers contenant les réserves de grains (2), et les membres des corporations étaient à la disposition des curies pour les services à rendre aux cités dont ils ne pouvaient pas abandonner le territoire.

Certains revenus étaient spécialement affectés à l'achat des blés, qui étaient ensuite distribués au peuple au prix de revient ou à très bas prix. On nommait *quæstores pecuniæ alimentariæ*, selon certains auteurs, les dépositaires des sommes spéciales affectées aux achats de blé pour le compte de la ville (3). Les fonctions des édiles, des questeurs et des duumvirs furent, à partir de Nerva, réunies entre les mains des *curatores reipublicæ*, qui dès lors eurent dans leurs atributions la *cura annonæ*. A l'époque des *curatores reipublicæ*, la caisse municipale, avec laquelle s'effectuaient les approvisionnements des villes, était entre les mains des *curatores calendarii* (4.) Les agents de l'annone, par qui s'opéraient les distributions, étaient les *curatores annonæ* ou *alimentorum distribuendorum*.

Dans les villes des provinces comme à Rome, certains magistrats, spécialement les duumvirs, devaient veiller à ce que des jeux et des banquets religieux fussent donnés, à certaines occasions (5), aux frais de la ville.

Les duumvirs devaient aussi donner des jeux à leurs frais. Dans

(1) Orelli, n° 3787, inscription du *municipe de Caere*.

(2) Loi 1, § 2, *de muneribus*, Digeste.

(3) M. Houdoy, *de l'administration et de la condition des villes chez les Romains*, tome I, page 406, donne en effet cette signification à l'expression : *Quæstores pecuniæ alimentariæ*. Mais elle pouvait aussi, selon nous, désigner les fonctionnaires préposés à la caisse des *alimenta*. (Institution des *alimenta*.)

(4) Le nom du *curator calendarius* venait de ce qu'il donnait en prêt des sommes d'argent sous l'ordonnancement du *curator reipublicæ*, et de ce que l'intérêt de ces sommes se payait aux calendes de chaque mois. Son registre se nommait *Calendarium*, d'où *curator calendarii*.

(5) La loi *Genetiva Julia*, chapitre 128. Cette loi est contenue dans les tables de bronze d'Ossuna (ancien duché d'Ossuna), dans le territoire de Séville.

certaines villes se trouvaient aussi des bains gratuits pour les habitants de la ville. Les édiles louaient ces bains au compte de la ville, et traitaient avec les propriétaires de bains, de façon à ce que les habitants pussent s'y baigner gratuitement (1).

CHAPITRE VII

Des corporations chargées du service de l'annone.

a. I. — Des corporations en général.

Par corporations, l'on entendait à Rome des associations de plusieurs personnes ayant un but et des intérêts communs. La corporation constituait une personne morale, lorsqu'elle était autorisée. C'était donc l'autorisation de l'État qui, à Rome comme à Constantinople, engendrait la personnalité civile. Aucune association ou corporation, à Rome, ne pouvait se former sans une autorisation qui émanait tantôt du Sénat ou était donnée par décret (2). Une fois autorisée, la corporation jouissait de tous les avantages de la personnalité civile. Elle pouvait avoir un patrimoine, une caisse et des représentants, ou des syndics, « *proprium est, ad exemplum reipublicæ, habere res communes, arcam communem et actorem sive syndicum, per quem, tanquam in republica, quod communiter agi fierique oportet, agatur, fiat* (3). » La personnalité des corporations était distincte de celle de leurs membres : le syndic représentait la corporation ou l'être moral (4) dans tous les actes de la vie civile. M. Serrigny prétend que l'administrateur de la corporation, le syndic, devait être nommé à la majorité des deux tiers des voix au moins. Nous aimons mieux croire que ce n'était là

(1) Loi 30, § 1, Digeste, titre *de locati conducti,* livre IX, titre II.

(2) Loi 1, *Principium* Digeste *quod cujuscunque universitatis....* livre III, titre IV. « *Neque societas neque collegium neque hujus modi corpus passim omnibus haberi concedimus, nam et legibus et senatusconsultis et principalibus constitutionibus ea res coercetur. Item collegia Romæ certa sunt, quorum corpus senatusconsultis atque constitutionibus principalibus confirmatum est, veluti pistorum, et quorumdam aliorum, et naviculariorum qui et in provinciis sunt.* »

(3) Loi 1, § 1, Digeste. *Quod cujusc univers.....*

(4) Loi 2, Digeste. *Quod cujusc. univers.....*

qu'une règle exceptionnelle, et applicable seulement aux corps communaux ou aux assemblées de décurions. Il est difficile, en effet, de généraliser et de poser des règles fixes s'appliquant à toutes les corporations ou associations.

Les corporations, avons-nous dit, avaient un patrimoine qui consistait en droits réels et personnels. Elle avait également des obligations dont ses membres n'étaient point tenus personnellement. La jouissance de certains biens de la corporation était quelquefois concédée à ses membres ; alors ces biens prenaient le nom de *res universitatis*, par opposition à ceux dont la jouissance était réservée à la corporation : *res patrimonii universitatis.*

Les actes de la vie civile, acquisitions, aliénations, etc..., étaient accomplis par les administrateurs de la corporation qui étaient tenus de se conformer aux règles adoptées par les statuts de ladite corporation. L'État, lui aussi, par des lois ou des décrets, réglementait les aliénations des biens de l'association comme celles des biens des associés. En justice, le syndic représentait la corporation. Il était dispensé de fournir la caution, *de rato*, que l'association fût demanderesse ou défenderesse, « *actor universitatis*, *si agat*, *compellitur etiam defendere*, *non autem compellitur cavere de rato.* » Cette caution devait régulièrement être fournie par tout *procurator* plaidant pour autrui comme demandeur ou défendeur et dans toute action *in rem* ou *in personam.* Elle servait à garantir la ratification du *dominus rei.* Cette exemption de fournir la caution *de rato*, en faveur du représentant de la corporation, constituait un véritable privilège.

Les membres des corporations étaient affectés à leur condition, eux et leur postérité, sans pouvoir la quitter ; s'ils désertaient, leur corps pouvaient toujours les revendiquer (1). Les ordres sacrés et l'armée ne pouvaient pas même leur servir de refuges. Ceux d'entre eux qui y rentraient s'exposaient à être réintégrés dans leur corporation (2). La corporation se recrutait par des liens d'origine : les enfants de ses membres nés d'un mariage *æquali*, *id est*, *ex ingenua*, suivaient la condition de leur père, et devenaient *collegiati* comme lui. Ceux nés d'un mariage inégal, *id est*, *ex colona*

(1) Code Théodosien, loi 1, *de collegiatis.*

(2) Novelle de Valentinien, titre xv de l'année 445, *de corporatis urbis Romæ qui ad militiam vel ad clericatum transierunt, revocandis.*

aut ancilla, suivaient la condition de leur mère (1). Faire partie d'une corporation constituait non seulement une charge personnelle, mais aussi ce qu'on nommait une charge *patrimonii*, en d'autres termes, les détenteurs du patrimoine d'un membre de certaines corporations étaient assujettis, par là même, aux charges de cette corporation. Le *jus liberorum* qui, à Rome, entraînait l'exemption des charges publiques, ne pouvait pas cependant soustraire aux charges du patrimoine, *munera patrimonii*, et ne dispensait pas d'exercer certaines fonctions, comme celle de boulangers. Outre l'affiliation à la corporation par la voie d'origine, certains délits ou même crimes, comme le crime de concussion, entraînaient de plein droit l'entrée dans certaines corporations, comme semblent nous dire plusieurs textes du titre *de pistoribus* au Code Théodosien; mais nous pensons que les auteurs de ces crimes devenaient plutôt esclaves que véritables associés de ces corporations.

La situation sociale des *collegiati* était inférieure à celle des décurions : aussi, dans le tarif des amendes, un curiale était estimé autant que cinq artisans, ou, en d'autres termes, lorsqu'un artisan était condamné à payer une amende d'un *solidus*, le curiale devait en payer cinq. De nombreux privilèges étaient accordés aux corporations : exemption de la tutelle, des charges sordides et du service militaire, si ce n'est pour la garde des murailles et des portes de la ville (2). Certaines d'entre elles jouissaient aussi d'immunités d'impôts. L'État leur en faisait remise. Parmi ces corporations, l'on distinguait principalement celle des charretiers qui transportaient les grains des ports dans les magasins, « *conductores diversorum portuum ac vectigalium volumus esse securos.* »

Les corporations étaient dissoutes lorsque l'État retirait l'autorisation, et aussi lorsque les membres des corporations votaient la dissolution. Mais les corporations dont nous avons à nous occuper, telles que celles des boulangers, des armateurs, etc..., qui toutes avaient des rapports politiques avec l'État, ne pouvaient pas se dissoudre par un décret valable de l'assemblée de leurs membres; seul l'État pouvait leur retirer la personnalité civile; lors même que tous les membres de ces corporations seraient venus à mourir,

(3) Loi 1, Code Théodosien, livre XIV, titre VII, *de collegiatis*.

(1) Ce service était analogue à celui de la garde nationale de notre époque, abolie depuis quelques années.

la corporation, personne morale, n'en aurait pas moins continué à subsister.

Mais enfin si l'État venait à retirer à l'une de ces corporations l'autorisation qu'il lui avait accordée, les membres de l'association pouvaient-ils se partager entre eux les biens restant dans le patrimoine de la société? Nous ne trouvons pas de règles précises sur ce point dans le droit public romain. On a soutenu que le patrimoine de la corporation dissoute devait se partager entre ses membres; mais le texte invoqué (1) en faveur de ce système n'a rapport qu'au partage d'une association dénuée de la personnalité civile, d'un *collegium illicitum*. Nous aimons mieux penser que, le but de ces corporations étant d'assurer un service public, leurs biens, lorsqu'elles venaient à être dissoutes, étaient considérés comme biens vacants, et par suite dévolus à l'*ærarium*, et plus tard au fisc. Nous ferons cependant remarquer qu'il était rare qu'une des corporations dont nous avons à nous occuper fût dissoute; car elles avaient été créées dans un intérêt public.

Les diverses corporations chargées du service de l'*annone* étaient les suivantes : corporation des boulangers, des armateurs, des portefaix et charretiers, mesureurs des ports, bouchers, charcutiers et nautonniers du Tibre.

Avant d'aborder l'étude de chacune d'elles, nous tenons à constater que tous les membres de ces corporations n'étaient, à vrai dire, que des préposés de l'administration, qui réglait à son gré les conditions de leur travail et de leurs services. Nos anciennes corporations d'artisans en France n'ont jamais eu ce caractère de préposés de l'État, d'entrepreneurs au service de l'État. Les anciens corps de métiers, quoique réglementés par le roi, n'étaient pas affectés exclusivement à son service.

b. I. — Corporation des boulangers. — Pistores (2).

Cette corporation était chargée de moudre le grain et de faire cuire le pain. L'exercice des fonctions de boulanger constituait à

(1) *Voir* la loi 3 *principium*, Digeste, *de collegiis*, 47, 22.

(2) *Stricto sensu*, le mot *pistores* désigne la profession de meunier ; mais on l'emploie aussi pour désigner les boulangers, car c'étaient les mêmes personnes qui, à Rome, faisaient la farine et cuisaient le pain.

Rome ce qu'on nommait une charge sordide, épithète que l'on peut traduire par l'expression française de : corvées, prestations (1). Les boulangers-meuniers vendaient les grains à prix réduit ou les distribuaient gratuitement (2). La corporation tout entière était placée sous l'autorité du préfet de la ville et plus spécialement ou immédiatement sous celle du *præfectus annonæ* (3). On entendait par pistrines les établissements destinés à moudre le blé, à convertir la farine en pâte et la pâte en pain (4). Il existait à Rome plusieurs établissements de boulangerie pourvus d'esclaves, d'animaux et de meules. Les juments et les mulets servaient à tourner les meules ; mais nous croyons cependant qu'à Rome on se servait aussi de l'eau comme force motrice pour moudre le grain (5). La corporation des boulangers, outre les machines et les instruments nécessaires à l'exercice de ses fonctions, possédait encore d'autres biens, tels que des immeubles *fundi dotales*, formant la dotation de l'association, « *fundi dotales erant prædia pistorum corpori obnoxia, affectata* (6). Chaque établissement avait à sa tête un ou plusieurs patrons chargés de l'administration des biens de l'établissement (7). Au-dessus d'eux, il y avait aussi un chef des patrons, chargé en général de l'administration de tous les biens de la corporation. Ce chef gardait son autorité pendant un espace de cinq années, et la remettait ensuite à celui qui venait après lui en hiérarchie. « *Unus e patronis igitur prior quinquiennalis fuit, qui officinam administraret, curamque haberet animalium, servo-*

(1) Loi 15, *de extraordinariis et sordidis muneribus*. Code Théodosien, loi 12, *de excusatione munerum*, Code Justinien.

(2) Code Théodosien, lois 3 et 4, *de annonis civicis*.

(3) Code Théodosien, lois 1, 2, 3, 12, etc., *de pistoribus*.

(4) M. Dezobry, *Rome au siècle d'Auguste*, lettre 86, tome III, décrit ces établissements et les machines employées. Les meules servaient à broyer le blé.

(5) Nous en trouvons la preuve dans la loi 4, *de canone frum. urbis Romæ*, qui se sert de l'expression : *aquæ molarum pensiones* (ou *modulos*, tuyaux d'aqueduc). Il y avait donc des meules que l'eau faisait agir. Ce texte nous dit que ceux qui osaient demander des prises d'eau réservées aux moulins à eau, à Rome, étaient punis. Les particuliers, en effet, avaient souvent coutume de demander des prises d'eau pour irriguer leurs champs et leurs jardins.

(6) Comm. de Godefr., Code Théodosien, paratitlon, *de pistoribus*, titre III, livre XIV.

(7) *Enthecam omnem*, nous dit Godefroid. Com. loi 7, *de pistoribus*.

rum molarum (1). » Les esclaves des pistrines se recrutaient souvent parmi les fonctionnaires de l'Empire, convaincus du crime de concussion ou d'autres crimes analogues, commis dans l'exercice de leurs fonctions. C'est ainsi que la loi 32 du Code Théodosien, *de pistoribus,* condamne à être esclave des pistrines « *quicumque illustris urbanæ sedis vel annoniariæ potestatis apparitor, clandestina fraude pistorem concusserit, accusatus atque convictus perpetuæ paneficii nexibus addictus.* » Mais l'état lui-même de meunier-boulanger à Rome était des plus pénibles : on pourrait même le comparer, sans trop d'exagération, aux travaux forcés de nos jours. Aussi, comme chacun cherchait à s'y soustraire, Constantin rendit-il une constitution (2), obligeant les *Judices Africani* à envoyer à Rome, à chaque lustre, c'est-à-dire tous les cinq ans, une recrue de *pistores* pour combler les vides de la corporation; et si ces magistrats ne les envoyaient pas au temps fixé, ils s'exposaient eux-mêmes à exercer la fonction, lorsqu'il était prouvé qu'ils avaient voulu y soustraire ceux qui devaient la remplir (3). On désignait quelquefois aussi les boulangers par l'expression de *mancipes*, et leurs fonctions par celle de *mancipatus*, « *mancipium nomen de omnibus pistoribus hic exaudiendum puto qui panem conficerent, coquerent* (4). » Ces termes voulaient sans doute exprimer que les *pistores* étaient *in mancipio*, c'est-à-dire que, sans être esclaves, ils en supportaient les conséquences.

Le recrutement des membres de cette corporation fut toujours très minutieusement réglé; nous allons ici l'examiner en détail. On devenait d'abord membre de la corporation des boulangers : 1° par les liens d'origine, c'est-à-dire par la naissance ou par l'alliance. Le fils succédait à son père dans la corporation. Le gendre d'un boulanger entrait dans la corporation du chef de sa femme. — 2° Par substitution à la place d'un pupille ou mineur de vingt ans (5). On jugeait, en effet, ces mineurs trop faibles encore pour pouvoir en-

(1) C. de Godefroid, titre *de pistoribus.*
(2) Lois 12 et 17, *de pistoribus*, au Code Théodosien.
(3) Code Théodosien, loi 12, *de pistoribus:* « *Quod si quis judicum statuto tempore personam quæ est destinanda non miserit, profecto remanebit obnoxius functioni, cui subtraxisse probatur obnoxium.* »
(4) Godefroid, Code Théodosien, paratitlon, *de pistoribus.*
(5) Loi 5, Code Théodosien, *de pistoribus.* Comm. de Godefroid.

treprendre à cet âge l'état de boulanger, l'état qu'avait exercé leur père. Aussi, pendant leur minorité, la corporation leur substituait-elle, à ses risques et périls, un remplaçant qui devait, lui, rester perpétuellement soumis à ses charges, alors même l'âge de vingt ans atteint par le pupille. — 3° Certains acquéreurs à titre onéreux des biens appartenant aux boulangers entraient de droit dans la corporation. En principe, il était permis aux *pistores* de vendre leurs biens, *prædium rusticum* ou *urbanum* à toute personne. Mais, dans la suite, ils ne purent plus les vendre aux *officiales* (1) et aux sénateurs, « *extra hos igitur* (*senatores et officiales*) *aliis indistincte possessiones has comparare licuit* (2). » Et si ces derniers contrevenaient à cette défense, ils devaient, comme sanction, entrer de plein droit dans la corporation. Le but de la loi était d'empêcher les sénateurs de s'emparer par la violence ou d'extorquer les biens appartenant aux boulangers.

Les donataires et les héritiers entraient aussi de plein droit dans la corporation ou, en d'autres termes, les boulangers ne pouvaient faire de testament ou de donation qu'en faveur de personnes consentant à supporter les charges de la corporation. Le motif qui avait engendré cette règle était un motif de conservation des biens des *pistores* dans la corporation. — 4° Certains délits (3) exposaient aussi leurs auteurs à faire partie de la corporation des boulangers ; une condamnation judiciaire, *sententia judicis*, imposait l'obligation d'être *pistores*, et aucune amnistie générale ou aucune grâce ne pouvait s'étendre à ces condamnés. Un rescrit du prince lui-même ne pouvait les libérer (4). Les membres de la corporation des boulangers non seulement ne pouvaient plus sortir de cette corporation, eux et leur postérité, mais encore, attachés à une pistrine ou un établissement de boulangerie, ils ne pouvaient passer de cet établissement à un autre. Rien ne pouvait soustraire les *pistores* à

(1) *Officiales* est pris ici pour fonctionnaires.

(2) Godefroid, paratitlon du titre *de pistoribus*,

(3) C'est ainsi que Godefroid nous dit que les patrons des bateliers et des mesureurs surpris en fraude étaient condamnés à entrer dans cette corporation des boulangers. Mais, tout en reproduisant l'opinion de Godefroid, nous pensons qu'ils entraient dans cette corporation à titre d'esclaves plutôt que comme membres de la corporation.

(4) Le titre *de Pœnis*, au Code Théodosien, lois 3, 5, 8, 9, donne aussi d'autres exemples de délits entraînant l'entrée dans la corporation des *pistores*.

leur charge : ni le consentement des autres membres de la corporation, ni les rescrits du prince, ni les privilèges du christianisme ; les ordres sacrés ne pouvaient même leur servir de refuge. Certains d'entre eux, cependant, espéraient sortir de la corporation par l'obtention de dignités et de titres nobiliaires ; mais les empereurs prenaient soin de déjouer cette fraude (1). Il ne se présentait guère que deux exceptions à cette règle sévère. D'abord, lorsqu'un membre de la corporation devenait sénateur, alors il pouvait quitter la corporation, mais à la condition de laisser tous ses biens à l'association. Mais, dans ce cas même, l'on comprend difficilemen l'intérêt que le boulanger avait à être sénateur ; car ceux-ci, étant obligés de subir de lourdes charges, le boulanger dont la fortune avait été auparavant attribuée à la corporation ne pouvait évidemment pas les supporter. La seconde exception se produisait en cas de prodigalité ou de déconfiture des membres de la corporation. Les dissipateurs étaient, par sentence du préfet de l'annone, rejetés de la corporation. Cette corporation avait de nombreux privilèges tels qu'exclusion du service militaire (2), exemption de la tutelle, etc.

II. — Corporation des « navicularii » ou armateurs.

La corporation des armateurs (*naucleri, nautici, navicularii*) était chargée de transporter à ses frais les blés des provinces à Rome et à Constantinople (3). La corporation se partageait en deux sections, ou plutôt il y avait deux corporations de nautonniers : la corporation des armateurs d'Afrique et d'Espagne, et celle des armateurs d'Égypte. La flotte africaine transportait les grains d'Afrique à Rome, et la flotte égyptienne, *classis Alexandrina*, d'Égypte à Constantinople. Les *navicularii* d'Afrique étaient à la disposition et sous la juridiction du *præfectus annonæ Africæ* résidant à Carthage ; ceux d'Égypte, sous la dépendance du préfet de l'annone

(1) Code Justinien, titre xv, livre XI, *de pistoribus* : « *Quicumque ex mancipiis comitis horreorum dignitatem fuerit ad secutus : exutus dignitate, quam contra interdictum nostræ serenitatis adeptus est, multatus etiam viginti libris auri, ad antiquum denuo consortium collegiumque revocetur : omne etiam speciale beneficium quocumque modo contra hanc sanctionem fuerit impetratum, penitus conquiescat.* »

(2) Code Théodosien, loi 8, *de tironibus* (*tiro* veut dire conscrit, soldat).

(3) Lois 7 et 14, Code Théodosien, *de navicularüs*.

à Alexandrie. Les membres de la corporation qui résidaient à Rome étaient sous l'autorité du préfet de la ville, et, en conséquence, sous celle immédiate du préfet de l'annone ; il en était de même à Constantinople. Les *naviculârii* ne transportaient pas seulement les grains, *species annonarias ;* ils étaient aussi chargés du transport des impôts et des tributs, *subsidia et onus fiscale.* Ils devaient construire eux-mêmes leurs vaisseaux (1), et pour avoir droit aux privilèges de la corporation, les construire d'une certaine capacité. Les matériaux nécessaires à la construction et à la réparation des vaisseaux étaient tirés des provinces. Chaque armateur devait avoir au service de l'annone au moins un navire pouvant contenir 50 mille mesures de blé, ou plusieurs navires d'une capacité de 10 mille chacun ; ce qui revient à dire que la majeure partie de la fortune des armateurs devait être consacrée au service des approvisionnements (2). La corporation recevait un *solidus* par chaque mille *modii* ou boisseaux de blé transportés (3). Outre ce tarif, les *naviculârii* avaient quatre pour cent de déchet, c'est-à-dire qu'ils pouvaient, sur cent mesures de blé transportées, en retenir quatre pour le déchet, que celui-ci existât effectivement ou non. Parmi les armateurs, les uns étaient de basse condition, *tenuiores*, d'autres plébéiens, d'autres décurions, et quelques-uns aussi étaient revêtus de dignités supérieures.

La corporation des armateurs, comme celle des *pistores*, se recrutait d'abord par la naissance, *origines jure ;* de même aussi par l'hérédité. Les héritiers des *naviculârii* étaient soumis à leurs charges. Le nombre des armateurs était fixé limitativement par le préfet du prétoire : « *Primum scilicet numerum naviculariorum sufficientem tam intra Orientem quam intra Ægyptum designari jubet a modesto PP* (4). » Ce préfet devait aussi veiller à ce que la corporation fût au complet (5).

(1) Les gros vaisseaux de charge se nommaient *angarii* ou *angariari naves.*

(2) A cette condition seulement, les *naviculârii* étaient dispensés des charges publiques (L. 5, §§ 3 et 5, Dig., *de Jure immunitatis,* liv. VI).

(3) Loi 7, *de navicularîis*, Code Théodosien : « *Consequantur ac præterea per singula millia, singulos solidos, ut his omnibus animati, et nihil pœne de suis facultatibus expendentes, cura sua frequentent maritimos commeatus.* »

(4) Commentaire de Godefroid sur la loi 14, *de navicularîis.*

(5) Dans les attributions du préfet du prétoire rentraient la *reparationem classium seu corporis navicularîorum impositam.*

C'était à lui d'examiner si les flottes avaient leur nombre voulu de matelots. Le préfet du prétoire était libre de choisir dans certaines catégories de citoyens pour remplir les vides de la corporation des *naviculariі*. En Égypte, les *honorati* surtout étaient employés à compléter l'ordre des armateurs (1). On complétait quelquefois la corporation par des sénateurs, mais le plus souvent avec des décurions, « *plerumque et ordinarie ex curialibus navicularii assumebantur* (2). » Mais les décurions n'en restaient pas moins cependant attaché à la curie. Parfois aussi le préfet du prétoire remplissait les vides de cette corporation par les *otiosi*, *vacui* ou *vacantes* (3). M. Serrigny traduit *otiosi* par « vagabonds » et pense qu'il faut voir dans ce recrutement l'origine de la presse des matelots en Angleterre et anciennement aussi en France. Nous pourrions cependant peut-être lui objecter que cette disposition de loi s'appliquait aux armateurs et non aux matelots, et traduire le mot *otiosi* par « oisifs » au lieu de « vagabonds », ce qui nous permettrait de cette façon de donner un autre sens à la loi 3 du titre *de naufragiis*. Selon nous, en effet, ce texte veut simplement dire qu'il était permis au préfet du prétoire d'adjoindre à la corporation des armateurs les gens oisifs et n'ayant aucune occupation déterminée. Mais comme les *navicularii* étaient soumis à de lourdes charges, nul doute que ces *otiosi* ne fussent des citoyens jouissant d'une assez grande fortune. Les acquéreurs des biens appartenant aux *navicularii* faisaient également partie de plein droit de la corporation. Les biens des *navicularii* étaient en effet considérés comme grevés d'une sorte de servitude réelle, en ce sens qu'ils exposaient leurs acquéreurs aux charges de la corporation.

Les *navicularii* étaient perpétuellement soumis aux charges de la corporation. Ni les honneurs, ni les dignités ne pouvaient les y soustraire (4). Seule, la prescription de 50 ans pouvait les li-

(1) Loi 22, *de navicularіis*. On ignore ce qu'étaient les *honorati*. Tout ce qu'on peut supposer, c'est qu'ils devaient avoir une certaine fortune, à cause de laquelle sans doute le préfet du prétoire les choisissait de préférence pour compléter la corporation.

(2) Paratitlon du titre *de navicularіis*, par Godefroid, et Commentaire de la loi 5, *eodem titulo*.

(3) Loi 3, *de naufragiis*, livre XIII, titre IX.

(4) Novelle de Valentinien 3, année 450, *de navicularіis amnicis (amicis)*. Cet empereur ordonne au préfet de la ville de réintégrer dans la corporation les *navicularii* qui la quittaient.

bérer (1). Pendant 50 ans, la personne et les biens du *navicularius* ne devaient pas avoir été inquiétés sous le prétexte de faire partie des membres ou du patrimoine de la corporation : « *Porro quinquagenariæ isti præscriptioni locus est, si videlicet nulla fuerit mota controversia prædio aut personæ super navicularia functione intra quinquaginta annos* (2). »

La corporation des armateurs jouissait de nombreux privilèges. Elle était d'abord exempte de l'impôt foncier jusqu'à concurrence d'une certaine limite. On dégrevait chacun de ses membres de l'impôt de 500 *jugeres* par transport de 10 mille mesures à Rome. Outre l'impôt foncier en argent, les *naviculatii* étaient exempts des autres impôts qui pesaient sur la terre; tels que les *species annonariæ* ou contributions en blé, vin, orge, etc. L'impôt des patentes, *lustralis collatio*, qui pesait sur tous les commerçants en général, n'atteignait pas cependant les armateurs (3). En somme, ceux-ci étaient à peu près exempts de toutes les charges et impôts, des *collationibus* et *oblationibus, veluti auri oblatio* ou exemption de l'*aurum coronarium*, don que les particuliers étaient obligés de faire à l'Empereur lors de son avènement. La corporation héritait des biens laissés par ses membres, mais seulement lorsqu'il n'existait pas d'héritiers légitimes ou testamentaires (4).

L'Empereur Claude, nous dit Suétone (5), avait accordé divers avantages à ceux qui équipaient des vaisseaux pour le commerce des grains : aux citoyens romains il avait accordé les dispenses des peines et des incapacités qui atteignaient les *orbi* et les *cœlibes* d'après la loi Papia Poppæa (6) ; aux latins, qui faisaient ce commerce, les droits des citoyens romains, et aux femmes, les prérogatives des mères de quatre enfants. Ces avantages continuèrent à subsister. Enfin les *naviculatii* étaient exempts de la curie et aussi des charges civiques : *ab honoribus civicis damnosis*. Ils n'étaient point contraints d'accepter aucune tutelle, sauf celle des mineurs de

(1 et 2) Loi 10, *de prædiis naviculariorum*, livre XIII, titre VI, Code Théodosien, Commentaire de Godefroid.

(3) Loi 16, *de navicularüs*; loi 3, *de lustrali collatione*, Code Théodosien.

(4) Loi 1, Code Justinien, *ad corpus naviculariorum*. Les hospices seuls ont chez nous un droit analogue sur les biens des malades qui y sont décédés.

(5) Suétone, *Claude*, § 18.

(6) Loi *Papia Poppæa* de l'an 762 de Rome.

la corporation. Ils ne payaient point de droits de douane pour les marchandises qu'ils apportaient, « *immunitas a rectigali seu portorio* (1). » Il était juste en effet, disent les textes, que, travaillant au transport des grains à Rome, ils fussent exempts de cet impôt également pour toutes leurs marchandises. Ils étaient comme les *equites romani,* les chevaliers romains, exempts de la question : *a corporali injuria immunes erant* (2). Diverses lois protégeaient les *navicularii* contre ceux qui les pillaient ou les violentaient. Il était défendu de retarder le transport des grains. Les concussionnaires étaient sévèrement punis. Par là, on entendait ceux qui pillaient ou détournaient les grains. Ils étaient punis de mort et leurs biens confisqués (3).

Les gouverneurs de province, lors de leur arrivée dans la province ou en d'autres occasions, avaient le droit d'exiger certaines libéralités de leurs subordonnés. Ces largesses, ils ne devaient pas les réclamer aux *naucleri.* Mais si la vie des armateurs et la sécurité de cette profession étaient ainsi protégées, les fraudes n'étaient pas moins réprimées. Les *species annonariæ* devaient être transportées au temps voulu, et dans le transport, les *nautici* ne devaient pas suivre en mer une voie détournée. Ils ne devaient pas rester par un beau temps l'hiver dans les ports. Une année devait leur suffire pour opérer le transport des grains, et une autre année pour rapporter aux *susceptores* ou receveurs dans les provinces (4) les quittances des sommes qu'ils avaient reçues en paiement. Si les *navicularii* mettaient plus que le temps fixé et qu'un naufrage arrivât alors, ils en subissaient les pertes. Les armateurs qui détournaient les approvisionnements confiés à leur garde étaient punis de mort (5).

(1) Loi 23, *de navicul*ariis.

(2) Loi 16, *eodem titulo. Injuria corporalis* est une périphrase servant à désigner la question : la torture.

(3) Loi 9, *de navicul*ariis.

(4) C'étaient, en effet, les *susceptores* qui leur livraient les grains pour les transporter. Quand la perte des grains arrivait dans le délai fixé pour le transport, à notre avis, les risques devaient être alors supportés par l'État.

(5) Livre XI, titre 1, loi 7, Code Justinien : *Qui fiscales species suscepit deportandas, si recta navigatione contempta, littora deria sectatus, eas avertendo distraxerit, capitali pœna plectetur.* »

III. — Corporation des « nautæ tiberini ».

Les bateliers du Tibre formaient une association, une corporation : *Nautas Tiberinos sociatos* (1), distincte de celle des *naviculârii* ou armateurs. On les appelait aussi indifféramment *caudicarii* ou caudicaires. Les fonctions de ces bateliers consistaient à transporter, en remontant le Tibre, les grains déposés dans les magasins, près du port d'Ostie, à la ville de Rome elle-même. Les patrons des bateliers jouissaient de certains privilèges que nous avons déjà énumérés plus haut (2). La corporation était placée sous l'autorité du *procurator portus Ostiensis* ou comte du port, agent chargé spécialement de l'administration et de la police du port (3). Le titre de *nautis Tiberinis* au Code Théodosien nous présente une véritable servitude légale, la réquisition des navires pour un service public. En cas de nécessité, en effet, l'autorité pouvait requérir tous les navires qui se trouvaient sur le Tibre, pour transporter les grains, même les navires n'appartenant pas aux membres de la corporation, « *si quando extra ordinem, privatorum quoque navibus opus sit, ad subvectionem canonis urbicarii, neminem excusari posse* (4). »

IV. — Corporation « des mensores portuenses (5) ».

Cette corporation était chargée de mesurer les grains à leur arrivée dans le port, et de constater la quantité de grains entrée dans les magasins. Ce mesurage servait à déjouer les fraudes des *naviculârii*, car la quantité de grains expédiée était ainsi contrôlée, et les mesureurs pouvaient facilement s'apercevoir des détourne-

(1) *Voir* le titre XXI, livre XIV, Code Théodosien, *de nautis Tiberinis.*

(2) Loi 9, *de suariis*, et Commentaire de Godefroid. Ils ne relevaient, en matière criminelle, que du préfet de la ville.

(3) Le *procurator portus* était sans doute le même que le *quæstor Ostiensis.*

(4) Loi unique au Code Théodosien et Commentaire de Godefroid, *de nautis Tiberinis.*

(5) Les *mensores portuenses* ne doivent pas être confondus avec les *mensores* dont parle le titre XXXIV, livre VI, Code Théodosien. Ces derniers, en effet, étaient chargés de préparer et de désigner les logements à fournir pour les princes et leur suite.

ments. Le mesurage avait encore, croyons-nous, une autre utilité. Il servait à fixer l'indemnité accordée aux *navicularii* d'un *solidus* par mille *modii*. Cette corporation était, comme la précédente, placée sous l'autorité du *procurator portus Ostiensis*.

V. — Corporation des « saccarii » et des « conductores diversorum portuum » ou « catabolenses ».

Nous réunissons sous ce double titre deux corporations présentant, au point de vue de leurs fonctions, une grande ressemblance. L'une, celle des *saccarii* ou portefaix, avait le monopole des chargements ou des déchargements dans le port ; l'autre, celle des *catabolenses* ou charretiers transportait à dos de mulets, ou dans des véhicules, les blés du port dans les magasins et des magasins aux pistrines. Étudions d'abord la corporation des *saccarii*. Les *saccarii* (1), avons-nous dit, avaient un monopole ; mais, de plus, ils transportaient ou pouvaient transporter aussi à Ostie les grains du port aux magasins, et des magasins aux bateaux du Tibre, qui les amenaient à Rome. Malgré le monopole accordé aux *saccarii*, les particuliers pouvaient cependant faire transporter leurs marchandises par leurs esclaves, mais à une condition très onéreuse pour eux. Ils devaient, en effet, alors laisser au fisc la cinquième partie de leur cargaison. Le salaire des *saccarii* était fixé par le préfet de la ville avec équité, « *considerata justa æstimatione taxari, ita ut, si claruerit aliquem privatum per suos adventicias species comportare, quinta pars ejus speciei fisco lucrativa vindicetur* (2). »

La corporation des *catabolenses* se recrutait principalement parmi les affranchis. Les affranchis entraient dans cette corporation lorsqu'ils réunissaient l'une des deux conditions suivantes : posséder 30 livres d'argent (3), ou avoir reçu de leurs maîtres ou patrons une libéralité par donation ou testament. Mais si les biens ainsi légués aux affranchis l'avaient été par des boulangers, au

(1) *Voir* titre XXII, livre XIV, Code Théodosien, *de saccariis*.

(2) Loi unique au Code Théodosien, *de saccariis*, de l'année 364.

(3) Lois 9 et 10, *de pistoribus*. Commentaire de Godefroid : « *Nempe sociandos primum (libertinos) si substantiam ipsi habeant 30 libris argenti majorem.* »

lieu d'entrer dans la corporation des *catabolenses*, les *libertini*, nous le savons déjà, devaient faire plutôt partie de celle des *pistores*. On prenait ainsi principalement les affranchis pour en faire des charretiers dès l'année 365 de l'ère chrétienne, sous les empereurs Valentinien et Valens ; probablement, nous dit Godefroid, parce que chez leurs maîtres ils exerçaient les mêmes fonctions. Quant aux conditions qui entraînaient de plein droit l'admission dans cette corporation, elles avaient été manifestement établies en haine des affranchis. On craignait qu'ils n'acquissent de trop grandes richesses. La crainte de faire partie de la corporation des *catabolenses* les empêchait de s'enrichir.

VI. — Corporation des « suarii, pecuarii, boarii, susceptores vini ».

Ces diverses corporations se recrutaient toutes de la même manière que celles dont nous nous sommes occupé plus haut. Ni honneurs, ni dignités, ni même un rescrit du prince ne pouvaient les soustraire à leurs charges. Cependant l'entrée des *suarii* dans les ordres sacrés pouvait les libérer, mais à condition de se substituer un remplaçant et de faire l'abandon de leurs biens à la corporation. Les corporations des *suarii* et des *pecuarii* furent réunies sous les empereurs Honorius et Théodose (1). Certaines provinces, la Campanie, Lucanie, le Brutium et le Samnium devaient des impôts en nature de viandes d'animaux. Quelquefois les imposés se rachetaient en payant des taxes, et, avec le produit de ces taxes qu'ils percevaient, les bouchers et les *suarii* parcouraient lesdites provinces et achetaient les bestiaux (2). Généralement ils n'achetaient pas trop cher, et c'était l'intérêt des possesseurs de ces provinces ; car si ces possesseurs vendaient trop cher leurs bestiaux, ils s'exposaient par là même à se voir imposer une taxe plus élevée. La dépense occasionnée par l'achat des animaux devait, en effet,

(1) Loi *Ultima de suariis*. *Stricto sensu*, *suarii* désigne les collecteurs de viande de porc ; *pecuarii*, ceux de viande de mouton ou de brebis ; *boarii* est synonime de bouviers. Novelle 39, titre xxxv, année 452, Valentinien III. Les *susceptores vini* étaient les collecteurs de vins.

(2) Loi 3, titre *de suariis* : « *Ea pretia quæ in Campania per singulos annos reperiuntur, suariis urbis Romæ debent solvi, ita ut periculo suariorum populo porcinæ species affatim præbeatur.* »

toujours être supportée par les *possessores* des provinces de la Campanie, Lucanie, etc... Les biens des *suarii* ou charcutiers étaient affectés à leurs charges, et leurs fonctions étaient héréditaires. Ils expédiaient à Rome les animaux qu'ils achetaient. Ces corporations jouissaient de divers privilèges ; les *suarii* étaient exempts des charges sordides (1) ; leur profession, en effet, était considérée comme une charge équivalente aux corvées ou prestation (2). De même les *susceptores vini* (3). La corporation des *suarii* recevait gratuitement mille amphores de vin à titre de privilège (4).

(1) Loi 6, *de suariis*, Code Théodosien.
(2) Loi 2, titre IV, livre XIV, Code Théodosien, *de suariis*, etc.
(3) Titre XVI, livre XI, Code Justinien.
(4) Loi 4, *de suariis*, Code Théodosien.

DROIT FRANÇAIS

DU RÉGIME LÉGAL

DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS

INTRODUCTION

La législation française ne reconnaît point de droit à l'assistance. Pour les particuliers comme pour l'État, l'assistance est un devoir moral qui ne doit pas être sanctionné par la loi. Faire de l'assistance un droit pour l'assisté, est nier la liberté, et, par suite, la responsabilité de l'homme. Malgré certaines théories socialistes, le droit à l'assistance n'a été reconnu en France que par la Constitution de 1848, et encore, sombra-t-il définitivement peu après, avec le droit au travail. La théorie de l'assistance légale, sans reconnaître un droit véritable à l'assisté, voudrait cependant voir sanctionner par la loi l'obligation morale de l'État (1). Ce système, qui prétend faire en quelque sorte de la morale une obligation, ne diffère que bien peu, à notre avis, du droit à l'assistance. Car, ne peut-on en conclure logiquement que, si l'État est obligé légalement à assister ses membres, ceux-ci, par contre, ont droit à ses secours? A tout devoir, en effet, doit correspondre un droit.

Mais, sans admettre de droit à l'assistance, nous ne pouvons nous empêcher de reconnaître qu'en fait, elle est nécessaire. On a

(1) *Voir* l'exposition de ce système dans le *Cours d'économie politique* de M. Paul Cauwès, tome II, page 324.

bien prétendu, il est vrai, lui contester ce caractère, mais les théories qui nient la nécessité de l'assistance se contentent, selon nous, plutôt d'affirmations que de preuves. C'est ainsi que dans un système, l'on soutient l'inutilité de combattre la misère, et que l'on érige en principe l'égoïsme social. Cette idée du fatalisme de la misère est condamnée par la morale, qui nous ordonne de secourir nos semblables. D'autres repoussent l'assistance, sous prétexte qu'au lieu de réparer le mal, elle ne servirait qu'à l'augmenter. L'énumération de certaines causes accidentelles du paupérisme suffit à elle seule pour nous prouver le mal-fondé de cette critique. Peut-on soutenir, en effet, sérieusement, qu'au lieu d'être réparés en partie, les maux provenant de cas fortuits, tels que la guerre, l'inondation, l'incendie, etc., sont, au contraire, aggravés, entretenus par les secours qui leur sont attribués? Enfin, un autre système économique a voulu substituer entièrement la prévoyance à l'assistance. La prévoyance, d'après les partisans de cette opinion, suffit à conjurer le paupérisme. La même critique que nous venons d'adresser à la théorie précédente peut s'appliquer, à notre avis, à ce dernier système et suffire à le faire condamner.

L'assistance peut être publique, ou privée. Elle est publique lorsqu'elle est donnée dans des établissements publics, et principalement aux frais de l'État, des départements et des communes. Elle est privée, au contraire, lorsqu'elle est donnée directement par son semblable, ou par des associations charitables, permanentes et régulières (1). L'assistance publique est distribuée en France par les hospices, les hôpitaux et les bureaux de bienfaisance. Dans les pages qui suivent, nous avons cru devoir nous borner à l'étude du régime légal des premiers de ces établissements ; mais nous avons aussi jugé opportun de faire précéder notre travail de préliminaires, contenant des notions historiques, économiques et de statistique sur les hospices et hôpitaux en France, ainsi que la législation comparée des principaux pays sur l'assistance publique en général.

(1) L'assistance publique peut aussi s'allier avec l'assistance privée. Une application en a été faite par la ville d'Elberfeld. D'après ce système d'alliance des deux sortes d'assistance, les secours publics sont distribués aux pauvres par des commissaires, qui ont chacun en moyenne trois familles à visiter. L'assistance y est tout à la fois morale et pécuniaire, aux frais du public, et distribuée par les particuliers, qui, au lieu d'argent, assistent les pauvres de leurs conseils.

PRÉLIMINAIRES

Notions historiques, économiques, de statistique et de législation comparée sur les établissements hospitaliers.

I. — Notions historiques.

Dans l'antiquité, l'hospitalité remplaça l'assistance. A Rome et sous l'empire païen il n'existait pas d'établissements hospitaliers analogues à ceux de notre époque. Les temples d'Esculape, en Grèce et à Rome, recevaient bien les malades dans leur intérieur, mais il est probable que les faveurs du dieu s'accordaient surtout en considération de la richesse de ceux qui l'invoquaient. A Rome, cependant, sous l'empire païen, certains établissements spéciaux de bienfaisance, tels que l'institution des *Alimenta*, fournissaient d'une manière originale à l'entretien et à l'alimentation des enfants de certaines communes ; mais la maladie ou la misère n'eurent jamais d'établissements destinés à les soulager. Un des palliatifs du paupérisme pour les citoyens ou pour les hommes libres se trouvait dans l'esclavage. Le peuple romain vivait en grande partie du travail de ses esclaves, et les *frumentationes* assuraient aussi au citoyen libre des ressources certaines aux différents âges de sa vie. Quant aux esclaves, loin de les secourir en cas de maladie, leurs maîtres eurent longtemps le droit de les tuer : ce ne fut que sous Claude, qu'apparut l'édit donnant la liberté à l'esclave abandonné par son maître. Mais cette liberté, tout en étant un bienfait discutable pour l'esclave, ne contribuait pas à le soulager dans ses maladies.

Ce ne fut que sous les empereurs chrétiens, que l'on vit apparaître des établissements portant différents noms, tous tirés du grec, et destinés à secourir des infortunes variées. L'exposition des enfants, conséquence des droits exorbitants du père de famille à Rome, motiva sans doute la création des *brephotrophia*, ou hospices d'enfants abandonnés. Les *ptochotrophia* étaient des sortes d'hôtelleries gratuites où les veuves, les vieillards, les infirmes de chaque quartier se réunissaient tous les jours, à certaines heures, pour prendre leurs repas. Parfois aussi ces diverses classes d'infor-

tunés se contentaient d'aller dans ces établissements chercher des aliments et des vêtements (1). Les malades, dans les premiers siècles de l'ère chrétienne, étaient secourus à domicile ; mais, plus tard, on construisit des bâtiments où la charité chrétienne s'occupa de recueillir et de soigner gratuitement toutes sortes de maladies. Le *xenodochium,* ou hôtellerie gratuite, était affecté aux étrangers et aux passants. Enfin, les établissements où étaient reçus plus spécialement les orphelins et les vieillards portaient les noms d'*orphanotrophia* et de *gerontocomia* (2). Tous étaient considérés comme des établissements religieux, en ce sens qu'ils étaient placés sous la direction d'un ministre du culte et sous la surveillance de l'évêque, qui approuvait les principaux actes de leur administration. A l'origine, la personnalité civile manquait à ces établissements. Quand on voulait leur faire une libéralité, le donateur devait instituer comme héritier ou donataire l'économe chargé de l'administration. Cet administrateur avait le titre de propriétaire des biens de l'établissement. En lui résidaient les droits et les obligations. Mais il devait les transmettre de son vivant, soit par fidéicommis, soit autrement, à celui qui devait lui succéder dans l'administration. S'il négligeait cette transmission, ses héritiers pouvaient revendiquer le patrimoine de l'établissement ; car, légalement, ce dernier n'existait pas. Aussi, pour remédier à ces inconvénients, et en vue d'assurer l'existence matérielle et la destinée de ces établissements, la personnalité juridique qu'ils avaient demandée leur fut accordée par l'empereur Constantin, en l'année 321 de l'ère chrétienne. Dès lors, les institutions de bienfaisance purent recevoir des libéralités directement, et avoir un patrimoine dont les économes ne furent plus que les administrateurs, sans en être propriétaires.

Le premier hôpital dont il soit fait mention en France est celui de Lyon, fondé vers 542, sous la monarchie des Francs, par Childebert. Quelques années plus tard, un peu avant la fin du sixième siècle, se place la fondation de l'hôpital d'Autun, édifié par la

(1) *Assistance publique : son origine, ses phases successives,* par le vicomte Maxime de Beaucorps.

(2) Voici l'étymologie de ces expressions : 1° *Orphanotrophia* : ορφανος, orphelin, τρεφω, nourrir ; *Gerontocomia* : γερων, vieillard, κομιω, nourrir ; *Ptochia* : πτωχος, pauvre ; δεχομαι, recevoir ; *Xenodochia* : κενος, étranger, δεχομαι, recevoir ; *Nosocomia* : νοσος, malade ; κομεω, avoir soin.

reine Brunehaut, et la fondation de l'hôpital de Reims. Le clergé avait la plus grande part dans l'érection et l'administration des établissements primitifs. Charlemagne, dans ses Capitulaires, ordonnait la construction de refuges pour les pèlerins, les hôtes et les pauvres, « *et hoc nobis competens et venerabile, ut hospites, peregrini et pauperes, susceptiones regulares et canonicas per loca diversa habeant* (1). » Le devoir moral de l'hospitalité était aussi imposé comme une obligation civile aux habitants de l'Empire par un capitulaire du même empereur de l'année 803 : « *ut infra regna Christo propitio nostra omnibus iterantibus nullus hospitium deneget mansionem et focum tantum. Similiter pastum nullus contendere faciat excepto pratum et messem* (2). »

En l'an 800, saint Landry fit construire à ses frais, près de la cathédrale, l'Hôtel-Dieu de Paris. Le nom d'Hôtel-Dieu, donné aux hôpitaux, voulait dire que dans ces établissements la charité s'exerçait au nom de Dieu lui-même.

Au IIe siècle l'assistance publique était dans un déplorable état ; mais les siècles qui suivirent la virent prospérer à nouveau.

La lèpre et le feu Saint-Antoine ou mal des Ardents, qui alors ravageaient la France, firent créer les léproseries ou maladreries, (mal, ladrerie, maladie de la lèpre). Ces établissements étaient toujours situés hors des villes et des villages.

Les établissements de charité se multiplièrent au moyen âge sous les formes les plus diverses. Il est cependant à remarquer que l'assistance affecta, surtout à cette époque, la forme de l'hospitalité. Sur le bord des rivières, dans les forêts, sur les montagnes inhabitées et sauvages, au milieu des landes désertes, des refuges pour les voyageurs se fondèrent, parmi lesquels nous citerons l'hospice du mont Saint-Bernard qui remonte à la fin du Xe siècle (3). L'on peut voir dans le développement considérable et la multiplicité de Maisons-Dieu, à l'époque de la féodalité, une conséquence de cette

(1) *Capitulaire de l'année 789*, livre I, chapitre 70 ; Baluze, tome I, page 238.
(2) Baluze, tome I, page 400. *Voir* aussi Ducange, au mot *Hospitalitas*.
(3) Les hospices situés sur le bord des rivières possédaient des barques ou des bacs qui transportaient gratuitement les voyageurs sur les bords opposés. Voir entre autres l'hôpital de Gravelines, dans le Nord, situé sur le bord de l'Aa. Parfois ces hospices percevaient une légère rétribution pour le passage, analogue à celle de nos anciens ponts à péage.

organisation féodale elle-même. Chaque seigneur tenait à ce que les pauvres et les malades de son fief fussent entretenus sur ses terres ; aussi dans ce but construisait-il un établissement destiné à les soulager. Ces hôpitaux étaient généralement bâtis près des églises et des monastères ; et cela s'explique aisément, car leur administration était confiée à des ecclésiastiques. C'est ainsi que dans la ville même de Poitiers, à côté de ses anciennes églises, existaient des hôpitaux. C'étaient les Maisons-Dieu de Saint-Pierre, de Sainte-Radegonde, de Saint-Hilaire et de Notre-Dame-la-Grande (1). Au moyen âge et sous la monarchie, l'hôpital était une personne morale ayant des biens parfois considérables (2). Les maîtres ou recteurs des Maisons-Dieu, hôpitaux, etc..., par suite de la transformation de toutes les dignités et fonctions ecclésiastiques ou laïques en bénéfices, finirent par s'attribuer comme bénéficiaires la jouissance de leurs biens. Ces bénéficiaires administraient en général fort mal, s'attribuaient la plus grande partie des revenus et n'en consacraient seulement qu'une minime portion au service intérieur de la maison et à son entretien. L'ancienne prospérité des établissements de bienfaisance commença dès lors à décliner. Sous Philippe le Bel, l'administration commença à être sécularisée : le concile de Vienne, en l'année 1311, introduisit l'élément laïque dans l'administration des hospices, mesure réclamée depuis longtemps par la bourgeoisie des villes. Enfin, toute autorité dans l'administration du temporel des établissements de charité fut enlevée définitivement au clergé. Mais, de même que les clercs, les laïques voulurent aussi convertir en fiefs les biens des pauvres, et les pouvoirs civils furent obligés de rétablir l'ordre. Divers édits vinrent réprimer ces exactions, et régler l'emploi des revenus des hôpitaux. Ces revenus, nous dit l'édit du 12 février 1553 d'Henri II, devaient être exclusivement employés « à la substentation et nourrissement desdits pauvres suyvant la fondation desdits hospitaux et intentions de nosdits prédécesseurs (3). » L'ordonnance de Blois,

(1) *Voir* Introduction à l'*Histoire des établissements de charité à Poitiers*, par M. de la Ménardière.

(2) Voir *ibidem*. *Voir* aussi l'énumération des biens de l'Hôtel-Dieu de Paris en 1406 ; *Étude sur les hôpitaux*, de M. Armand Husson, page 508.

(3) *Voir* aussi les édits du 19 décembre 1543 et du 20 juin 1546, de François Ier.

mai 1579, de Henri III, après avoir constaté « que la plupart du revenu desdits hôpitaux et maladreries a été usurpé et appliqué au profit de ceux qui en ont eu le maniement, par l'intervention et soustraction des titres et enseignemens » (art. 66 de l'ordonnance), développa les règles de surveillance des établissements hospitaliers édictées antérieurement par l'ordonnance de Moulins. Les commissions de réforme créées par Henri IV et Louis XIII ne produisaient guère d'améliorations dans la situation des hospices. L'une d'elles cependant supprima, en 1612, les maladreries restantes et proposa d'affecter leurs biens aux hospices. C'est à Louis XIV que l'on doit la fondation des hôpitaux généraux. Dans un édit de juin 1662, le roi encouragea et développa leur création, voulant que chaque ville et bourg du royaume possédât un hôpital général pour les pauvres, malades, mendiants et orphelins, à l'imitation de la capitale : « Ordonnons, dit le roi, qu'en toutes les villes et faubourgs de notre royaume, où il n'y a point encore d'hôpital général établi, il soit incessamment procédé à l'établissement d'un hôpital ; et aux règlemens d'icelui pour y loger, enfermer et nourrir les pauvres mendians invalides natifs des lieux ou qui y auront demeuré pendant un an, comme aussi les enfants orphelins ou nés de parens mendians. » La suite du même édit met l'assistance à la charge de la commune : « Car il n'est pas juste que notre bonne ville de Paris fournisse seule la nourriture que les autres villes de notre royaume doivent chacune à leurs pauvres, selon l'équité naturelle, et conformément aux ordonnances des rois nos prédécesseurs. »

Les biens et revenus des Maisons-Dieu et léproseries du moyen âge supprimées, attribués d'abord par Louvois aux ordres de Saint-Lazare et du Mont-Carmel, leur furent ensuite enlevés et constituèrent, en 1692, la dotation des hôpitaux généraux. Nous n'avons pas l'intention ici d'examiner le service intérieur des établissements hospitaliers de cette époque (1) ; mais il nous est permis d'affirmer que de graves abus s'y produisaient. Nous n'en citerons pour exemple que l'édit de 1656, qui donnait aux administrateurs

(1) *Voir*, sur le service intérieur de l'Hôtel-Dieu de Paris, les notes pour servir à l'*Histoire de l'Hôtel-Dieu de Paris*, par Léon Brièle, archiviste-paléographe, Paris, 1870. Au moyen âge, un très grand nombre d'hôpitaux étaient desservis par deux communautés : l'une d'hommes et l'autre de femmes, mais vivant séparées.

des hospices les droits de justice, punition et correction sur les pauvres qui y étaient admis. A la suite de l'incendie de l'Hôtel-Dieu de Paris, en 1772, l'opinion publique s'émut de la situation des établissements hospitaliers. Une commission de réforme, nommée par Louis XVI, en 1777, n'apporta guère d'améliorations. L'Académie des sciences, en 1785, institua alors une commission parmi ses membres, chargée de constater l'état des hôpitaux et d'en faire un rapport.

Ce rapport du chirurgien Tenon constata des désordres extrêmes dans l'administration hospitalière. Le comité « pour l'extinction de la mendicité et l'organisation des secours publics », nommé par l'Assemblée constituante, n'influa guère sur la situation existante. L'Assemblée se contenta seulement, par un décret du 22 décembre 1789, de placer les administrateurs des hospices sous la surveillance et l'action des assemblées administratives. En 1793 eut lieu, en vertu du décret des 19 mars et 28 juin 1793, la déclaration de nationalité des biens des hospices et la reconnaissance de l'assistance publique comme une dette nationale. Ces décrets, confirmés par la loi du 23 messidor de l'an II, maintenaient cependant les établissements hospitaliers ; seule, la source de leurs revenus était changée, et, à côté d'eux, le législateur organisait un système de secours à domicile. La jouissance de leurs biens fut restituée aux hôpitaux par la loi du 16 vendémiaire an V. Depuis cette époque, la composition des administrations hospitalières changea souvent, ce que nous aurons l'occasion de le constater en traitant de la représentation des hospices et des commissions administratives desdits établissements. La loi des 10 et 13 janvier 1849, spéciale à l'organisation de l'assistance publique à Paris, fut suivie peu après de la loi générale des 7 et 13 août 1851 sur l'administration hospitalière ; et cette dernière loi, combinée avec la loi municipale du 5 avril 1884, constitue le Code de l'administration hospitalière et du régime légal de ces établissements.

II. — Notions économiques et de statistique sur les établissements hospitaliers.

L'utilité des établissements hospitaliers a été diversement critiquée, et leurs avantages niés par certains moralistes et économistes.

Montesquieu admettait bien la nécessité des hôpitaux, mais nous paraît avoir condamné l'institution des hospices ; car, d'après lui, l'état ne devrait accorder que des secours essentiellement momentanés, le mal étant lui-même, disait-il, momentané. Mais il est des infortunes qui ont besoin de secours continués : l'existence de certaines catégories de malheureux, tels que les enfants abandonnés, les vieillards indigents et infirmes, suffit à réfuter le système de Montesquieu.

Au reste, cet auteur, dans son court aperçu de l'assistance, nous semble devoir encourir encore une autre critique (1). Il semble des expressions employées par Montesquieu qu'il admettait le droit à l'assistance : « Quelques aumônes, dit-il, que l'on fait à un homme nu dans les rues, ne remplissent point les obligations de l'État, qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé. » Mais peut-être l'expression a-t elle dépassé la pensée de l'auteur ! Dans notre introduction, nous avons résumé en quelques mots les critiques auxquelles a donné lieu l'assistance ; ces critiques ont été les mêmes pour les établissements hospitaliers, qui ne sont que l'application de l'assistance, l'assistance mise en pratique. Bien qu'indispensable, il n'est peut-être pas cependant trop téméraire de dire que l'hôpital peut entretenir parfois l'esprit d'imprévoyance dans la population. L'hospice de même peut provoquer certains sentiments d'immoralité parmi le peuple, qui s'habitue à compter sur les secours de l'hospice pour sa vieillesse. Aussi serions-nous d'avis d'accorder plutôt des secours à domicile aux vieillards valides indigents que de leur faciliter l'admission dans les hospices. Certains auteurs pensent qu'il vaudrait mieux demander à l'impôt la somme actuellement fournie par le revenu de la dotation des hospices. L'inconvénient résultant de l'impôt serait compensé, selon eux, par l'avantage de laisser aux mains des particuliers la libre exploitation de la masse de capitaux actuellement immobilisée et appartenant aux établissements hospitaliers. Il nous est impossible d'admettre cette opinion qui veut placer aux frais de l'État le service des hôpitaux et hospices. L'impôt, en effet, obligeant chaque citoyen selon ses revenus, rendait obligatoire l'assistance ! Or, entre reconnaître l'assistance obligatoire et

(1) *Voir* Montesquieu, *Esprit des lois*, livre XXIII, chapitre 29.

le droit à l'assistance, nous ne voyons guère de différences appréciables.

Les secours à domicile, dont nous ne contestons pas les avantages, ne peuvent cependant pas aussi subvenir à toutes les infortunes. Pour le plus grand nombre des maladies, il faut des ressources médicales, des soins éclairés que les malheureux ne peuvent trouver ailleurs que dans les hôpitaux et les hospices. Il est ensuite vraisemblable que de nombreux abus s'introduiraient dans la distribution des secours, et que nombre de ces secours ne seraient pas appliqués à leur vraie destination.

Afin de faire mieux connaître la situation actuelle des établissements hospitaliers, nous avons cru qu'il serait utile à cette place de comparer leur état actuel avec ce qu'il était en 1852. D'après le rapport de M. Coquerel, en 1848, à l'Assemblée constituante, il y avait alors en France 1,338 établissements hospitaliers. Dans certaines villes, les trois services des malades, vieillards et enfants étaient réunis par nécessité dans les mêmes bâtiments. Les recettes de tous ces établissements s'élevaient à 53,633,000 francs, les dépenses à 48,842,097 francs. L'excédent des recettes était donc environ de 4 millions. Les chefs-lieux de département possédaient 180 établissements hospitaliers. 254 chefs-lieux d'arrondissement en possédaient 318. Seuls, 23 chefs-lieux d'arrondissement n'en avaient point. La répartition était très inégale, tant au point de vue du territoire que de leurs revenus.

En consultant la statistique générale de la France en 1880, nous voyons que le chiffre des établissements hospitaliers s'est élevé à 1,587, dont 379 hôpitaux, 829 hôpitaux-hospices et 379 hospices. Comparé avec le chiffre de la population en France, l'on constate qu'il y a un établissement hospitalier par 24,000 habitants. Le personnel chargé du service est de 28,426 personnes, dont 2,787 médecins et chirurgiens. L'on compte environ 164,903 lits; dans les hôpitaux, les lits inoccupés sont dans la proportion de 10 % et dans les hospices de 10 %.

462,357 malades ont été traités, en 1880, dans les hôpitaux. La proportion des malades traités est de 90 par 10,000 habitants. La ville de Paris a quatre fois plus de malades traités que les autres départements. En général, il y a huit ou neuf fois plus de guérisons que de décès. En 1880, il y a eu 65,383 personnes admises dans les

hospices, et, à la fin de la même année, il n'en restait plus que 49,095 ; et, conséquence logique du but auquel tendent ces derniers établissements, la population sédentaire y est beaucoup plus nombreuse que dans les hôpitaux, où c'est le contraire qui a lieu, où la population mobile est la plus importante.

Depuis 1833, les ressources des établissements hospitaliers n'ont cessé d'aller en augmentant. De 51,222,079 francs qu'elles étaient en 1833, elles sont maintenant de 121,395,480 francs. Les revenus propres de ces établissements y figurent pour le chiffre de 50,401,411 francs et les subventions diverses pour celui de 20 millions. En 1880, l'on comptait pour l'année la somme de 2,907,494 francs, comme représentant l'estimation des libéralités immobilières qui leur avaient été faites.

Les dépenses pour cette année se sont élevées à 103,339,452 fr.

Nous avons constaté que le coût d'une journée de présence à l'hôpital revenait à 2 fr. 80 c. à Paris, et à 1 fr. 70 c. dans les départements. Ce chiffre est obtenu en divisant le montant des dépenses hospitalières par le nombre des journées de présence à l'hôpital.

III. — Législation comparée.

Angleterre. — Les lois anglaises sur l'assistance publique, *poor laws*, consacrent le principe de l'assistance obligatoire. Depuis l'acte d'Élisabeth de 1602, intervenu à la suite des exactions commises par les soldats licenciés après les dernières guerres civiles, la charité légale n'a cessé d'être pratiquée en Angleterre. La taxe des pauvres est le résultat de l'adoption de ce principe : de l'assistance obligatoire, par la législation anglaise. C'est un impôt direct assis sur toute propriété productive de revenus et située dans la paroisse. La paroisse, avant 1834, était obligé d'assister ses pauvres. Elle avait eu, lors de l'acte d'Elisabeth, le droit d'envoyer l'assisté au *work-house*, espèce de prison dont ce dernier ne pouvait pas sortir. Il y était soumis à un travail forcé, et n'avait pour salaire que le gîte et une maigre pitance. Cet établissement présentait les deux aspects suivants : c'était une prison et un hospice.

Élisabeth, en créant les *work-houses*, avait voulu ainsi débarrasser l'Angleterre des vagabonds et des désœuvrés qui la pillaient.

Mais les paroisses n'usaient pas d'une façon rigoureuse de leur droit, et les secours à domicile, introduits peu à peu, finirent par se généraliser. Aussi, pour y remédier, Georges III, dans un statut de 1723, décidait-il que le refus d'entrer au *work-house* supprimait tout droit à des secours à domicile. Mais un autre statut de 1782, conçu dans un esprit contraire, le *Gilbert's act*, dispensait les indigents valides d'entrer au *work-house*, et lui préférait les secours à domicile. En 1814, le *work-house* n'existait plus que de nom, et, à cette époque, la taxe des pauvres absorbait plus de 200 millions de francs. L'impôt menaçait d'être employé en totalité à assister les pauvres en même temps que les vagabonds.

En 1834, le *work-house* fut rétabli ; mais, au lieu d'être donnée par la paroisse, l'assistance le fut par les unions charitables embrassant plusieurs paroisses. Les paroisses, en effet, s'associèrent pour la construction en commun d'un *work-house*. Les *work-houses* sont administrés par le bureau des *guardian's* ou curateurs, composé de membres de droit et de membres électifs nommés par les paroisses, et leur administration est contrôlée par le bureau du gouvernement local : *local Government board*. Les curateurs, outre la surveillance du *work-house*, ont aussi celle des secours à domicile. Contrairement à la législation française, les lois anglaises admettent le domicile de secours. Pour avoir droit à l'assistance, l'assisté doit être domicilié dans la paroisse. Cette règle cependant souffre exception. Les pauvres sans domicile peuvent être assistés pendant un certain temps, vingt et un jours environ, à l'expiration desquels la paroisse qui les expulse peut les faire ramener, mais à ses frais, dans leur paroisse d'origine (1).

Malgré cette administration de l'assistance publique en Angleterre, le paupérisme y augmente sans cesse ; et cette situation peut, à notre avis, résulter du faux principe du droit à l'assistance reconnue par les lois anglaises, aussi bien que de l'état actuel de la propriété foncière en ce pays. A côté de l'assistance publique, il existe aussi en Angleterre, des fondations privées de bienfaisance.

Allemagne. — L'assistance publique en Allemagne est régie par une loi commune émanant du Gouvernement fédéral ou de l'Em-

(1) *Voir* Block, *Économie politique*, *Assistance publique*.

pire, et par des lois de mise à exécution émanant des États. La loi de l'Empire (6 juin 1870, qui s'applique à tous les États, sauf la Bavière) (1), a surtout pour objet de déterminer le domicile de secours. Le pauvre doit être domicilié dans la commune. L'assistance est municipale et est placée sous la haute surveillance de l'État.

En Allemagne, l'État a le devoir de procurer l'assistance, mais le pauvre n'y a pas droit. C'est, pensons-nous, le même système que celui critiqué par nous, sous le titre de système de l'assistance légale. Constater un devoir de l'État est aussi, selon nous, reconnaître un droit à ceux qui composent cet État.

Comme la charge de l'assistance serait souvent très onéreuse pour une petite commune, la loi de l'Empire, que nous pouvons qualifier de loi générale sur l'assistance, autorise l'organisation d'un système cantonal appelé : *Orts-Armenverbœnde*, identique aux unions anglaises. C'est une association de plusieurs communes juxtaposées formant unité pour les affaires d'assistance. Au-dessus de cette association, sont placés des syndicats départementaux ou provinciaux de bienfaisance. Ces syndicats interviennent surtout quand la commune a besoin d'une subvention et lorsque le pauvre n'a pas de domicile dans une localité déterminée.

En Prusse, il existe des work-houses, mais ces établissements n'y sont, à vrai dire, que des moyens subsidiaires d'assistance (2). Nous trouvons en Allemagne des hospices de différentes sortes, entre autres pour les enfants assistés, et des établissements généraux, c'est-à-dire fondés aux frais de l'État. La législation allemande considère l'assistance publique comme une avance faite aux nécessiteux. D'où il résulte que la commune peut demander à l'assisté le remboursement de cette avance lorsqu'il sera en état de payer. Notre droit français considère, au contraire, comme ayant été donné à titre gratuit et irrévocable tout ce que l'assisté a reçu pendant le temps d'indigence. L'hospice, selon notre jurisprudence, n'aurait une action en répétition contre le malade traité gratuitement, que pour la part proportionnelle de secours par lui reçus depuis le jour où il a cessé d'être indigent.

La plupart des hospices sont des fondations particulières, et leurs

(1) La Bavière n'admet pas le droit à l'assistance.

(2) *Voir* la loi prussienne de mise à exécution de l'assistance, du 8 mars 1871.

fondateurs doivent en soumettre les statuts à l'approbation de l'État. L'assistance publique est mise en œuvre par des hospices et hôpitaux fondés soit par les communes, soit par les arrondissements, pour les aliénés, soit par les provinces. Où il n'y a pas d'établissements hospitaliers, on les remplace par des secours médicaux à domicile, donnés par les médecins des pauvres. Nous avons trouvé une application du système suivi en Angleterre, en ce qui concerne l'assistance, dans un système à peu près analogue, contenu dans une loi du 12 avril 1878, loi relative à l'organisation de l'assistance publique, émanant des pouvoirs publics de la ville libre de Hambourg. Le territoire de cette ville est divisé en trois circonscriptions formant trois unions charitables, elles-mêmes divisées en districts charitables. A la tête de chaque district est placé un administrateur de l'assistance publique, élu par le comité charitable parmi les personnes fixées dans l'étendue de l'union charitable. Cet administrateur a sous ses ordres des agents qui distribuent eux-mêmes les secours. Réunis entre eux, les administrateurs composent le comité charitable, ayant un rôle de surveillance; réunis entre eux, les agents de l'assistance publique de chaque district constituent la commission de district. C'est à peu près le même système qu'en Angleterre, et il est probable qu'il y a été copié.

Autriche. — Italie. — La législation de ces deux pays met l'assistance à la charge des communes. En Autriche, le droit à l'assistance n'est reconnu qu'en cas de maladie ou d'infirmité (1). Les établissements de bienfaisance en Italie, *opere pie*, sont sous la tutelle des députations provinciales (2). Ces députations jouent en Italie un rôle identique à celui des préfets en ce qui concerne la tutelle de ces établissements de bienfaisance. Elles approuvent en effet les règlements intérieurs et les comptes des *opere pie*, autorisent leurs acquisitions et aliénations. L'État italien n'intervient que dans l'administration des établissements qu'il subventionne. Quant aux autres, il a droit de les supprimer ou de les dissoudre, la députation provinciale et le Conseil d'État entendus, mais à charge de nommer une administration provisoire de l'établissement ainsi

(1) Voir Autriche, loi du 5 mai 1862.
(2) *Voir* loi du 2 août 1862 sur les *Opere pie*.

supprimé. Mais ce droit, l'État ne l'a que lorsque l'administration de l'établissement ne se conforme pas à ses statuts. Le droit de surveillance exercé par l'autorité supérieure sur l'administration des *opere pie* est encore reconnu par le pouvoir, accordé aux préfets et sous-préfets italiens, de faire en tout temps procéder à la vérification de la caisse de ces établissements et de prendre d'urgence les mesures conservatoires nécessaires. Nous trouvons en Autriche, comme en Italie, des établissements généraux de bienfaisance.

Suisse. — Il y a sur l'assistance publique autant de lois que de cantons ; mais dans presque tous l'assistance est communale, tandis qu'elle n'est obligatoire que dans quelques-uns seulement d'entre eux (1). Ainsi la loi du 6 mars 1880, canton de Zug, est intitulée : *Du droit à l'assistance*, et l'article 3 dispose que : « sont regardés comme pauvres, et doivent comme tels être secourus, etc... »; suit la désignation de ces pauvres. Les communes en Suisse (vereinigungen) se divisent en communes ecclésiastiques et politiques. Ce sont les communes ecclésiastiques qui, dans certains cantons, doivent donner l'assistance ; mais, pour certains cas, les communes politiques sont autorisées à demander que le service de l'assistance leur soit attribué. C'est ce qui arrive, lorsque la même paroisse comprend plusieurs communes politiques. C'est alors l'administration de la commune politique, le conseil municipal, qui se trouve chargé du service de l'assistance ; et il ne fait qu'exécuter les décisions des assemblées communales (2).

L'autorisation pour fonder un établissement hospitalier est accordée par le service administratif correspondant au ministère de l'intérieur. Les hospices appartiennent tantôt au canton, tantôt à la commune. Ceux qui résultent de fondations privées, sont soumis à la surveillance du gouvernement cantonal. Certains cantons de la Suisse possèdent des établissements spéciaux d'assistance. Une loi du 18 novembre 1880, relative à l'assistance et à l'éducation des enfants pauvres et orphelins, est venue établir en Suisse, dans le canton de Saint-Gall, des établissements spéciaux où les enfants secourus par l'assistance publique doivent être élevés en prin-

(1) *Voir* loi sur l'assistance publique du 8 mars 1880, canton de Zug.
(2) *Voir* loi du 27 juin 1875 sur le régime communal en Suisse (*Annuaire de législation comparée*, année 1875.

cipe (1). Le placement de ces enfants chez des tiers, qui est dans notre pays la règle imposée aux hospices, n'est, en Suisse, autorisée qu'à titre d'exception.

Suède, *Norwège*, *Danemark* et *Finlande*. — La charge de l'assistance incombe généralement aux communes dans ces divers pays. Mais en Suède, l'assistance est donnée par un fonds de secours alimenté par des fondations et des collectes. Le droit à l'assistance y est aussi reconnu en faveur des vieillards, des enfants et des infirmes. En Norwège, nous trouvons des établissements spéciaux destinés à recevoir des enfants sourds et muets, aveugles et faibles d'esprit. La surveillance de ces établissements est confiée à une commission de trois membres à laquelle on adjoint un ecclésiastique. Les enfants doivent recevoir une instruction proportionnelle à leurs facultés, et des commissions scolaires sont chargées d'y veiller. Le refus des parents d'envoyer leurs enfants dans ces établissements est puni d'amende. Il est permis de critiquer cette dernière disposition, car c'est évidemment l'ingérence de l'État au sein des familles. Le droit à l'existence est aussi admis au Danemark (2). En Finlande (3), les communes sont aussi tenues d'entretenir ceux qui, sans parents, sont dans l'impossibilité de pouvoir eux-mêmes à leur subsistance.

Russie. — Les secours en Russie sont distribués par les oupravas de districts, de provinces ou de villes, c'est-à-dire par les administrateurs de ces circonscriptions. Le gouverneur de la province veille à ce que la distribution des secours aux personnes qui y ont droit soit faite en temps utile et d'après les règles prescrites (4).

États-Unis. — L'assistance est réglée par chaque État en particulier. Quelques-uns d'entre eux la considèrent comme obligatoire, et la charge en général est communale. Le budget des différents États de l'Amérique témoigne aussi de la pensée constante chez le

(1) *Annuaire de législation comparée*, page 492, année 1880.
(2) *Voir* loi du 5 juin 1849.
(3) *Voir* loi du 17 mars 1879.
(4) Décision du Conseil de l'Empire, approuvée le 25 juin 1877. *Annuaire de législation comparée*, année 1877, page 688.

législateur de développer les institutions charitables. Dans divers États (Illinois, Massachusetts, New-York, etc.), on trouve des établissements spéciaux de bienfaisance, recevant des jeunes aveugles, sourds-muets, etc... Il en existe pour les maladies d'yeux et d'oreilles, ainsi que pour les enfants faibles d'esprit. Il serait à désirer, selon nous, que l'on imitât en France l'exemple de ces divers États, et que, dans ce but, des établissements de cette sorte fussent créés, où ces maladies seraient spécialement traitées. En Amérique, dans la plupart des États, il faut une loi pour créer un établissement de bienfaisance ; et ces établissements sont placés sous la surveillance spéciale des commissaires d'État des charités publiques. Nous pouvons donner un exemple des dépenses considérables que les États-Unis font en faveur de ces établissements, en citant seulement l'Hôpital-Central des aliénés de Jacksonville, dans l'Illinois, auquel 65,000 dollars sont affectés en dotation. Dans plusieurs États, des écoles industrielles donnent l'éducation et l'apprentissage à titre d'assistance préventive aux enfants pauvres et orphelins.

Nous aurions voulu examiner la législation qui réglemente l'assistance dans toutes les diverses contrées de l'Europe ; mais le but restreint de notre thèse nous l'empêche évidemment.

CHAPITRE PREMIER

Conditions d'existence des établissements hospitaliers.

AUTORISATIONS

Les établissements hospitaliers légalement autorisés sont des personnes morales. Mais qu'est-ce qu'un être moral ? La personne morale, selon la définition la plus exacte, est « un être de raison capable de posséder un patrimoine et de devenir le sujet des droits et des obligations relatifs aux biens (1) ». Dans les sociétés, le sujet de la personne morale est une association d'individualités physiques ; dans un hôpital, le sujet est un être fictif, un être de raison. Ces expressions : l'hospice, l'hôpital, désignent une conception de l'intelligence. Le sujet du droit est un être immatériel. On emploie

(1) MM. Aubry et Rau, *Code de droit civil*, tome I, § 54.

souvent le terme générique de fondation pour désigner les établissements hospitaliers. Dans le sens vulgaire, cette expression désigne un abandon de biens quelconques, sous la condition qu'ils seront employés désormais à un but donné. Dans un sens plus restreint, on assimile la fondation à l'établissement de bienfaisance. C'est alors à une personne morale qui n'a pas de *substratum* matériel, c'est-à-dire qui ne repose pas sur une corporation ou sur une réunion d'individus. Le but de toute fondation est de faire survivre des œuvres destinées à un intérêt général. Les malades soignés dans un hôpital sont les objets de la fondation ; le véritable sujet de droit est l'établissement, c'est-à-dire une abstraction personnifiée. Ses administrateurs ne sont que ses représentants.

Quelles sont les conditions nécessaires à la création d'un établissement hospitalier ? — Ces conditions sont les mêmes que pour la création d'une personne morale quelconque. Il faut : 1° que l'établissement dont on demande la reconnaissance légale ait un but déterminé ; 2° que l'auteur de la fondation ait la volonté de constituer une personne morale. Cette volonté peut être manifestée par l'État, les départements ou les communes aussi bien que par les particuliers. L'État en effet, de même qu'un simple citoyen, peut être fondateur. Il n'est pas nécessaire, comme on l'a parfois exprimé, que la fondation dont on demande la reconnaissance ait auparavant un patrimoine, c'est-à-dire un *substratum* matériel. Non seulement ce n'est pas nécessaire, ajouterons-nous, mais c'est même là un non-sens ; car n'existant pas avant sa création, comment une fondation pourrait-elle avoir déjà un patrimoine ?

Quand ces deux conditions se rencontrent, la création d'un établissement hospitalier est possible. Mais à quel pouvoir, à quelle autorité accorderons-nous ce droit de création ? Seule, la volonté de tout le corps social, c'est-à-dire la puissance publique peut doter un être fictif de droits analogues à ceux dont jouissent les personnes physiques. La personnalité civile est, en effet, une puissance considérable que seul l'État doit pouvoir donner. Accorder ce droit à chaque individu pris isolément, serait exposer la société à des méprises incessantes et à des fourberies scandaleuses auxquelles une publicité, si bien organisée qu'elle puisse être, serait incapable de porter remède. Ne serait-ce pas aussi investir chaque citoyen de

droits par trop exorbitants, que de leur permettre de forcer leurs concitoyens à traiter avec telle ou telle création imaginaire et arbitraire de leur pensée ?

Qui donne l'autorisation ? — A Rome, la création des établissements de bienfaisance était soumise à la nécessité d'une autorisation législative, et cette autorisation était, suivant les époques, donnée par une loi, un sénatus-consulte ou une constitution impériale (1). Mais dans une Novelle (2), l'Empereur Justinien ne maintint pas l'obligation d'une autorisation législative spéciale, et décida que, désormais, l'intervention d'un évêque suffirait pour autoriser la création des établissements hospitaliers.

Dans notre ancien droit français, c'était le Roi qui autorisait d'une façon générale et qui même ordonnait parfois la création des hospices et hôpitaux (3). En principe, une loi serait nécessaire, car la loi est censée exprimer la volonté du corps social tout entier ; mais comme la multiplicité des demandes d'autorisation rendrait leur examen moins approfondi de la part du pouvoir législatif, et que, du reste, ces demandes trop répétées pourraient nuire aux travaux des Chambres, le pouvoir législatif a jugé préférable de conférer par délégation ce droit d'autorisation au gouvernement, c'est-à-dire au pouvoir exécutif.

D'après le décret du 25 mars 1852, article 1er, sur la décentralisation administrative, et l'article 2 du décret du 2 août 1879 contenant le tableau général des attributions de l'assemblée générale du Conseil d'État, les décrets relatifs à l'autorisation et à la création d'établissements publics et d'utilité publique doivent être soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. L'autorisation, quand l'État est fondateur, est renfermée implicitement dans la création de la fondation ; mais, en général, l'autorisation se donne sous la forme d'une déclaration d'utilité publique.

L'établissement hospitalier, une fois autorisé, acquiert la personnalité civile. Sans cette personnalité, ou la capacité qui en résulte, une fondation quelconque présenterait en effet une utilité fort res-

(1) *Voir* loi 3, § 1, *de collegiis*, XLVII, II. Loi 1, *pr. quod cujusc. univ.*, III, 4, Digeste.

(2) Novelle 131, cap. 7 et 11.

(3) *Voir*, entre autres, un édit de juin 1662, de Louis XIV.

treinte. Ne pouvant recevoir aucun don ou legs, n'étant capable de posséder aucuns biens et de les administrer, on ne voit guère les avantages sérieux qui pourraient résulter d'un établissement de bienfaisance privé de la personnalité civile ; à moins cependant de dépendre de l'État, et d'être un de ses services assuré de ses deniers. Mais l'utilité publique réclame des établissements de bienfaisance indépendants, c'est-à-dire jouissant d'une personnalité distincte de celle de l'État, établissements impartiaux et ne formant pas une simple branche d'un service administratif.

La personnalité civile de l'hospice engendre sa capacité. Une fois autorisés, les hospices sont doués, en l'absence de toute restriction légale et autant qu'il se peut, de la même capacité qu'une personne physique, ou, en d'autres termes, les établissements hospitaliers jouissent, en tant que personnes morales, de tous les droits qui ne sont pas incompatibles avec leur nature, ou qui ne leur sont pas formellement retirés. Les lois, tout en reconnaissant aux personnes morales les mêmes droits qu'aux personnes physiques, n'entendent leur accorder cependant que les droits relatifs aux biens. Quoique, à la Révolution, les enfants assistés par les hospices aient reçu le titre pompeux d'« enfants naturels de la patrie », l'État cependant ne se considéra pas comme investi de droits de famille à leur égard. Mais s'ensuit-il qu'il y aurait impossibilité rationnelle à accorder à l'hospice certains droits de famille? Nous ne le pensons pas, car il n'est pas plus impossible de doter un être fictif de droits relatifs aux biens que de rapports de famille. Aussi pensons-nous qu'une loi pourrait décider que les orphelins d'un hospice sont fictivement les enfants légitimes de cet hospice, et par suite attribuer à ces derniers certains droits de famille, tels que les droits à des aliments. Mais, sans même reconnaître des droits aux enfants, ne pourrait-on pas aussi investir les administrateurs de l'hospice du droit d'exercer la puissance paternelle comme ils exercent, d'après le décret du 19 janvier 1811, les fonctions de tuteur en qualité de représentants de l'hospice. Quoi qu'il en soit, jusqu'ici on n'a reconnu aux hospices qu'un droit de tutelle sur certains enfants assistés, droit exercé par leurs représentants.

Les établissements hospitaliers légalement autorisés peuvent donc avoir un patrimoine, lequel est distinct aussi bien de celui de l'État, des départements et des communes, que de celui de leurs représen-

tants ou administrateurs, par application de l'ancien axiome : *Universitas distat à singulis.*

Les établissements hospitaliers n'ont pas de domaine public, bien que leurs biens soient affectés à un service public et aux besoins de l'assistance. Mais cette affectation, qui n'est qu'un mode d'emploi de leurs biens analogue à la location, ne les met pas pour cela dans le domaine public; car l'immeuble affecté à un service public ne présente en aucune façon les caractères de la domanialité publique.

Le patrimoine des hospices, avons-nous dit, est régi par les mêmes lois que celui d'une personne physique quelconque. L'hospice peut donc avoir des droits réels et personnels, et aussi des obligations. Les tiers qui contractent avec lui n'ont à prendre en considération que son patrimoine et les sûretés qu'il leur offre, sans avoir égard à la garantie et à la solvabilité de ses représentants. Outre le droit de propriété, les établissements hospitaliers peuvent jouir de droits d'usufruit et aussi d'usage, car ces deux droits ne sont que des démembrements du droit de propriété. On a contesté cependant la possibilité pour les personnes morales, en général, de pouvoir posséder des droits d'usage; mais nous pensons qu'il n'est pas nécessaire que l'usager jouisse directement ou corporellement de son droit. Il peut en user par ses représentants. L'usufruit appartenant à une personne morale ne peut durer que trente ans, d'après l'article 619 du Code civil. Le Code a entendu assimiler le temps pendant lequel un hospice pourrait jouir d'un usufruit à la durée moyenne de la vie des personnes physiques, c'est-à-dire trente ans.

L'hospice, personne civile, peut consentir toute espèce de contrats, pourvu qu'ils soient relatifs aux biens, et, en règle générale, « les rapports d'intérêt privé des personnes morales avec les tiers sont, sauf les exceptions résultant d'une disposition expresse de la loi, régis par les principes du droit commun (1). »

Les personnes morales peuvent acquérir la propriété par tous les modes du droit civil. Quand la loi exige pour l'acquisition de la propriété la bonne foi de l'acquéreur, pourvu que cette bonne foi existe chez les représentants de l'hospice, elle est censée exister chez la personne morale elle-même, en vertu des principes de la

(1) *Voir* Aubry et Rau, *Code de droit civil*, tome I, pages 185 et 186.

représentation. L'hospice autorisé et jouissant de la personnalité civile peut donc acquérir les libéralités qui lui sont adressées. Non encore autorisé, l'établissement hospitalier est incapable de recevoir aucune libéralité; et le legs par lequel un testateur consacrerait sa fortune à la construction et à la dotation d'un hôpital, par exemple, qui ne devrait avoir que plus tard la qualité de personne morale indépendante, doit être considéré comme nul. Cette opinion est admise par la majorité des auteurs et aussi par la jurisprudence des tribunaux et de la Cour de cassation (1). L'on a cependant soutenu la validité d'un tel legs. M. Troplong (2), entre autres, considère le legs fait à un hôpital qui n'a pas encore été autorisé par décret, comme un legs conditionnel. La condition, qui n'est autre que l'autorisation ou la reconnaissance de l'établissement, doit être considéré, dit-il, comme une condition implicite, sous-entendue, qui, lorsqu'elle se produit, a un effet rétroactif au jour du décès du testateur. Que l'hôpital existât ou non en fait au moment du legs, peu importe; il existait dans la pensée du testateur : cela suffit. Car on doit appliquer ici, disent les partisans de cette opinion, la règle suivante : « *Infans conceptus pro nato habetur quoties de commodis ejus agitur.* » Il suffit, d'après eux, que le testateur ait conçu l'idée de la fondation et manifesté cette conception par son testament. Il est impossible, selon nous, d'admettre ce système. Le legs fait à un établissement qui, au décès du testateur, n'avait pas encore été déclaré d'utilité publique, doit être considéré comme nul. L'article 906 du Code civil, relatif à la capacité exigée pour recevoir des dons et legs, veut que la personne à laquelle ces libéralités s'adressent soit née ou tout au moins conçue au moment du legs ou de la donation. Un établissement non reconnu doit être considéré comme un enfant qui n'est pas encore conçu. En effet, on ne peut assimiler la conception morale à la conception physique. Le législateur, en adoptant l'article 906, n'a évidemment eu en vue que la conception physique. Et, de même qu'on ne peut disposer conditionnellement au profit d'une personne qui n'existe pas du tout,

(1) *Voir* arrêt, Cour de cassation, 12 avril 1864; Sirey, 1864, I, 153, et 8 août 1881; Sirey, 1882, I, page 153. *Voir* Aubry et Rau, 3e édition, tome V, pages 649 et 432; Demolombe, *Traité des successions.*

(2) Troplong, *Donations et testaments*, tome II, page 612; Ricard, *Donations*, tome I, nos 612 et 613; Furgole, chapitre 6, section I, no 37.

comme, par exemple, au profit d'un enfant non conçu, on ne le peut pas davantage au profit d'un établissement non reconnu. Dès lors, comme c'est le décès du testateur qui fixe les droits de ceux qui sont appelés à un titre quelconque à sa succession, les héritiers du testateur ont droit à cette succession du jour du décès; le legs fait à l'établissement non reconnu est considéré comme caduc, fait à un légataire inconnu et non existant. Il importe peu que cet établissement soit ultérieurement déclaré d'utilité publique par un décret même qui l'autoriserait à accepter le legs à lui fait auparavant, cette déclaration ne pouvant avoir d'effet rétroactif ni préjudicier aux droits des tiers, et l'autorisation d'accepter le legs étant subordonnée à sa validité. Les héritiers tenant leurs droits du jour de l'ouverture de la succession, et l'autorisation n'étant accordée que sous la réserve du droit des tiers, nous ne voyons pas en vertu de quels prétendus droits l'établissement public pourrait dépouiller ces héritiers de la succession? L'existence en fait même d'un hospice ne peut être invoquée pour attribuer un droit à cet établissement sur les libéralités qui lui sont faites. Car l'existence de fait d'un établissement public ou d'utilité publique est un acte en dehors de la loi, qui lui est contraire et qu'elle ne reconnaît pas. Cette existence de fait ne peut donc assurer à l'établissement aucun droit.

La question de l'existence ou de la non-existence du légataire est une question de fait qui est résolue souverainement par les juges du fonds. Il appartient aux mêmes juges aussi de décider à quelles personnes s'applique un legs. Quand donc il résulte du testament et des intentions du testateur que le legs doive s'appliquer à un hôpital et non aux pauvres en général, le legs doit être considéré comme caduc, si l'hôpital n'existe pas. Mais il en serait autrement, s'il résultait du testament et des intentions bien prouvées du fondateur qu'il avait en vue principalement de gratifier les pauvres sans se préoccuper du mode de distribution des secours. Cette question d'interprétation est abandonnée à l'appréciation souveraine des juges du fait, et la Cour de cassation ne pourrait casser l'arrêt intervenu sur ce point. Le tribunal pourrait donc décider qu'un legs est fait non au profit d'un hospice dont la fondation forme la disposition principale du testament, mais au profit de la ville chargée de cette fondation, et que, dès lors, ce legs ne peut être annulé comme ayant été fait à un établissement sans existence recon-

nue (1). De même les juges du fait pourraient considérer selon les circonstances les legs faits aux établissements non reconnus comme des charges imposées aux légataires universels, à titre universel ou même particulier. L'hospice, une fois autorisé, pourrait acquérir les biens légués par suite de l'exécution des charges imposées aux héritiers (2).

Les hospices sont capables de contracter par l'intermédiaire de leurs représentants, pourvu qu'il s'agisse de contrats relatifs aux biens de l'établissement. Les quasi-contrats, tels que la gestion d'affaires, le paiement de l'indu, peuvent rendre l'hospice débiteur ou créancier comme tout autre sujet de droit. D'après l'article 2227 du Code civil, les établissements publics sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer. Les établissements hospitaliers peuvent-ils être considérés comme responsables des fautes et du dol de leurs représentants dans les contrats passés par ces derniers et être condamnés à des réparations civiles? Nous pensons qu'il faut admettre l'affirmative, et cela pour plusieurs motifs : la faute et le dol sont des faits inhérents au contrat, des modifications de l'obligation plutôt que des faits indépendants devant être laissés à la charge d'une autre personne que le véritable contractant. Ainsi donc, par exemple, une vente, une acquisition passée au nom d'un hospice, pourront être annulées pour cause de dol de l'administration qui aura passé le contrat. Cette solution est aussi nécessaire en pratique qu'elle est juste en théorie. En effet, relativement aux fautes qui peuvent être commises par les administrateurs, personne ne voudrait représenter un établissement public, hospitalier ou autre, si ses administrateurs devaient être rendus responsables de fautes souvent impossibles à empêcher. Et, d'autre part, si les personnes morales, comme les mineurs, pouvaient sans crainte consentir des contrats, acquérir des droits de créance, etc., et n'être pas exposés à supporter les conséquences de la faute ou du dol de leurs représentants, personnne ne contracterait avec eux : leur crédit disparaîtrait, et leur privilège se retournerait contre eux. Mais si les établissements hospitaliers peuvent être déclarés responsables de la faute ou du dol de leurs représentants, nous admet-

(1) *Voir* arrêt, Cour de cassation, 8 août 1881 ; Sirey, 1882, I, page 153.
(2) Arrêt, Cour de cassation, 7 novembre 1859 ; Sirey, 1860, I, page 350.

tons cependant le recours de ces établissements contre leurs administrateurs, selon les principes du mandat.

Les hospices peuvent aussi acquérir des droits de créance en raison de délits ou de quasi-délits commis par des personnes étrangères. C'est ainsi que l'auteur d'un dommage causé aux propriétés d'un hospice peut être condamné à le réparer. Mais, au point de vue passif, l'établissement public peut-il se rendre coupable d'un délit ou d'un crime? Non, car l'hospice, comme toute personne morale, est incapable d'avoir une intention mauvaise. Si, au nom de l'hospice, un crime ou un délit venait à être commis par ses représentants, ce crime ou ce délit ne pourrait être imputé qu'à ces derniers. Car leur droit de représentation ne va pas jusqu'à pouvoir faire commettre à la personne morale des actes punissables; et, d'un autre côté, la personnalisation et la représentation n'ont été instituées que pour les rapports de droits relatifs aux biens. Cependant, et c'est là une règle de droit et d'équité tout à la fois, l'hospice doit restituer ce qu'il a pu gagner par suite du délit ou du crime commis par ses agents.

Un établissement hospitalier peut-il faire du commerce? Dans une opinion, l'on soutient qu'il n'existe pas de motifs pour le lui interdire. Ce n'est pas, dit-on, à la vérité, le but pour lequel il a été créé; mais si des abus se produisent, l'État saura bien y remédier. Nous n'admettons pas cette opinion. Selon nous, faire du commerce est tout à fait incompatible avec le but des établissements hospitaliers. Par exception, cependant, nous leur accorderions le droit de faire certains actes de commerce qui ne supposent pas de la part de celui qui les fait une intention de s'enrichir. Nous les autoriserions ainsi à tirer des lettres de change pour faire rentrer les cotisations qui les soutiennent, entre autres, la taxe des pauvres.

Une des conséquences de la personnalité des établissements hospitaliers, distincte de celle de leurs administrateurs, consiste encore dans l'impossibilité pour un tiers d'opposer à ces établissements la compensation qui se serait opérée entre une dette d'un administrateur et la créance de ce tiers. La compensation ne pourrait avoir lieu non plus entre les créances de l'administrateur et les dettes de la personne morale.

Nous espérons avoir suffisamment démontré, dans les explications

qui précèdent, la capacité dont jouissent les établissements de bienfaisance. Si l'établissement, par l'intermédiaire de ses représentants, venait à abuser de la capacité générale qui lui a été donnée par la loi, le gouvernement aurait à sa disposition deux moyens de réprimer ces abus. Il pourrait, en premier lieu, refuser l'autorisation exigée pour les actes de la vie civile de ces établissements et même supprimer l'hospice en lui retirant sa personnalité civile. Qui peut créer une personne morale peut en effet aussi la détruire.

CHAPITRE II

Principales divisions des établissements hospitaliers.

Avant d'étudier les principales divisions auxquelles ces établissements peuvent donner lieu, nous devons tout d'abord déclarer qu'à côté des établissements publics hospitaliers, il existe aussi des fondations ou établissements privés de bienfaisance. Ces fondations sont régies par des statuts qui doivent être approuvés par décret. Dans ces institutions, les conventions particulières des fondateurs ont force obligatoire, pourvu que la loi et l'ordre public ne soient pas violés. Lorsque l'établissement privé change de statuts, les nouveaux sont aussi soumis à la nécessité d'une nouvelle approbation.

Le Gouvernement doit se faire un devoir de concilier les égards qui sont dus à ces statuts avec les exigences de l'intérêt général. L'État, du reste, a toujours un droit de surveillance sur les établissements privés de bienfaisance soumis à son autorisation. Cette autorisation, qui est aussi nécessaire pour conférer la personnalité civile aux établissements de bienfaisance, est générale, ou, en d'autres termes, les établissements privés d'assistance n'ont besoin de nouvelles autorisations pour accomplir les actes de leur vie civile, qu'autant que l'obligation leur en a été expressément imposée.

Les fondations privées, faites ordinairement dans l'intérêt d'une classe d'individus restreinte, ne sont pas d'utilité générale au même degré qu'un hospice départemental ou communal. Aussi ces institutions sont-elles ordinairement qualifiées d'utilité publique, par op-

position avec celles qui ont leur place dans l'organisation administrative et qu'on appelle établissements publics. D'ailleurs, les différences qui séparent les institutions privées de bienfaisance des établissements publics d'assistance sont les mêmes que celles qui distinguent les établissements d'utilité publique des établissements publics.

Une fois reconnues, les fondations privées peuvent recevoir des legs et dons (1). Le décret du 31 juillet 1806 règle l'exercice des droits spéciaux que peuvent se réserver dans la direction des hospices les fondateurs de ces établissements, lorsqu'ils ont été autorisés ou déclarés d'utilité publique (art. 1er, décret de 1806). « Les fondateurs d'hospice qui se sont réservés, par leurs actes de libéralité, le droit de concourir à la direction des établissements qu'ils ont dotés, et d'assister, avec voix délibérative, aux séances de leur administration ou à l'examen et à la vérification des comptes, seront rétablis dans l'exercice de ces droits, pour en jouir concurremment avec les commissions instituées par les lois du 16 vendémiaire et du 7 frimaire an V (7 octobre et 27 novembre 1796), d'après les règles qui en seront fixées par le ministre de l'intérieur sur une proposition spéciale des préfets et l'avis des commissions instituées par les lois précitées, et à la charge de se conformer aux lois et règlements qui dirigent l'administration actuelle des pauvres et des hospices. »

Ces réserves ne peuvent jamais constituer pour eux ou leurs représentants de droits dérogeant aux règles fondamentales de l'organisation hospitalière (2). Parmi les fondations privées, quelques-unes sont subventionnées par l'État.

Première division des établissements hospitaliers. — On peut les diviser, selon les différentes classes de personnes qui y sont admises, en hôpitaux, hospices et hôpitaux-hospices ou hôpitaux généraux. Les hôpitaux reçoivent exclusivement des malades; les hospices, des vieillards, des infirmes et des incurables; les hôpitaux généraux reçoivent à la fois, mais dans des locaux différents, des malades

(1) Cour de cassation, Chambre des requêtes, 8 avril 1874; Sirey, 1874, I, page 258.

(2) Voir *Dictionnaire de l'administration française*, par M. Maurice Block, 1878, *Établ. hosp.*

des infirmes et des vieillards. Les hôpitaux généraux ont été institués par Louis XIV, et leur multiplicité développée par divers édits, entre autres celui de juin 1662.

Deuxième division des établissements hospitaliers. — On peut encore diviser les établissements hospitaliers, suivant la principale source de leurs revenus, en établissements communaux plus particulièrement entretenus aux frais des communes; en établissements départementaux, aux frais des départements; et en établissements généraux, aux frais de l'État. Nous consacrerons à cette division les développements qui vont suivre.

En principe, en France, les frais de l'assistance incombent aux communes. La charge est communale. Cette règle date de notre ancien droit : « Ordonnons, dit l'ordonnance de Moulins (1), que les pauvres de chacune ville, bourg et village seront nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg ou village dont ils seront natifs et habitans, sans qu'ils puissent vaquer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu duquel ils sont.

» Et à ces fins seront les habitans tenus de contribuer à la nourriture desdits pauvres selon leurs facultez, à la diligence des maires, eschevins, consuls et marguilliers des paroisses. »

La Constitution de 1791, s'inspirant d'une proposition de Mirabeau, adoptée par l'Assemblée Constituante le 2 novembre 1789 et déclarant les biens ecclésiastiques biens nationaux, mais mettant aussi à la charge de la nation les frais du culte et le soulagement des pauvres, la Constitution de 1791, disons-nous, ordonna la création d'un établissement général de secours publics. »

La Convention mit la charge de l'assistance aux frais de l'État, mais depuis la restitution de leurs biens aux hospices, en vertu de la loi du 16 vendémiaire an V, l'assistance est restée en principe communale en France.

La plus grande partie des établissements hospitaliers en France sont communaux, et cela, à double titre, d'après un savant auteur, M. Trolley (2), d'abord : 1° parce qu'ils sont affectés principalement au soulagement des misères de la commune ; 2° parce qu'ils re-

(1) Ordonnance de Moulins, février 1566, Charles IX, chancelier l'Hospital.

(2) Trolley, *De la hiérarchie administrative*, tome IV.

çoivent presque toujours des subventions du budget communal. Les dépenses de secours sont, en effet, communales. Mais bien qu'ils soient dans une certaine dépendance vis à vis des communes et qu'ils aient certains rapports de droit avec elles, les établissements hospitaliers communaux ont néanmoins une personnalité distincte de celle de la commune : « Quoiqu'il ait été créé par la commune, » le département ou l'État, nous dit M. Dufour (1), tout établisse- » ment charitable, du moment qu'il est constitué, a une existence à » lui propre ; il forme un être moral, une personne civile capable » de posséder, d'acquérir, de stipuler et de s'obliger. Mais il im- » porte de ne pas perdre de vue que cette individualité, qui lui est » conférée pour rendre son action plus libre et ses ressources plus » abondantes et plus sûres, ne saurait avoir pour effet de l'isoler » absolument de la commune, du département ou de l'État, auquel » il se rattache et par sa création ou par la destination qui lui est » marquée. L'hospice est toujours doté par la commune, le dépar- » tement ou l'État, et affecté au service d'un intérêt communal, dé- » partemental ou national. Il y a là une source de rapports qui » peuvent seuls expliquer nombre de règles relatives soit à la » constitution, soit à l'administration des établissements hospita- » liers. »

Bien qu'il appartienne à la commune de secourir ceux de ses membres qui tombent dans l'infortune, il n'y a là aucune obligation d'assistance pour elle. En principe donc, l'assistance est *facultative*. Quand il existe un hôpital dans une commune, le traitement du malade indigent est obligatoire pour cet hôpital ; mais s'il n'en existe pas, elle peut, sans y être nullement obligée, payer un prix de journée à un hôpital voisin pour l'entretien du malade indigent. Les communes n'ont d'obligatoire que le contingent qui leur est assigné par la loi du 5 mai 1869, dans la dépense du service des enfants assistés et des aliénés.

La circonscription d'un hospice communal est, en général, la circonscription même de la commune ; mais il arrive souvent qu'une grande ville a plusieurs hospices : dans ce cas, le conseil municipal doit être consulté sur le ressort qu'il convient d'assigner à chacun d'eux.

(1) Dufour, *Droit administratif appliqué*, v° *Assistance*, tome III, page 402.

Les établissements départementaux ont été créés en vue d'assurer le service de l'assistance dans les deux cas où elle est obligatoire en France : nous voulons parler de l'assistance des enfants et des aliénés. Les dépenses relatives à ces deux catégories d'assistance incombent en grande partie aux départements. Nous allons donner ici quelques explications sur ces deux services.

A.—*Hospices d'enfants assistés.*—L'assistance des enfants dans les hospices, outre son caratère d'obligation pour le département, présente encore d'autres différences avec l'assistance en général. L'assistance de ces enfants est, en effet, permanente et continue. Il s'agit là d'une véritable adoption de la part de l'établissement hospitalier. Les hospices d'enfants assistés reçoivent les enfants trouvés et abandonnés. Les tours, supprimés en 1835, avaient eu pour résultat de faciliter et d'encourager l'abandon des enfants. Une loi du 10 septembre 1790 avait mis en principe l'assistance de ces enfants à la charge des communes et des départements. Le décret du 19 janvier 1811, portant réglementation des hospices dépositaires des enfants assistés, « mettait ces dépenses peu équitablement à la charge des hospices dépositaires, en leur imposant un malaise regrettable (1). » La loi du 5 mai 1869 est venue répondre aux réclamations des conseils généraux sur ce point. Nous allons analyser brièvement les principales dispositions de cette loi. Les dépenses relatives au service des enfants assistés sont divisées en deux classes : les dépenses extérieures et les dépenses intérieures. En principe, ce serait le budget départemental qui devrait les supporter entièrement ; mais la loi de 1869 n'en laisse à sa charge que la plus grande partie. Les hospices, les communes et l'État interviennent aussi de leurs propres deniers. Les hospices doivent consacrer aux enfants assistés le montant intégral des fondations, dons et legs faits en faveur de ce service. Il a été jugé qu'un testateur pouvait, en gratifiant un établissement hospitalier qui reçoit des enfants assistés, limiter l'effet de sa générosité aux enfants élevés dans l'hospice. Quand il est prouvé que telle était l'intention du testateur, on doit attribuer à l'hospice le legs entier sans autoriser le département à le revendiquer (2), de même qu'il ne lui est pas permis également

(1) M. Ducrocq, *Droit administratif*, tome II, page 724, n° 1158.
(2) Cour de cassation, 19 février 1878 ; Sirey, 1878, I, page 301.

de réclamer les libéralités faites sans affectation spéciale à un hospice régulièrement existant.

Le mode de répartition des dépenses des enfants assistés est réglé par la loi du 5 mai 1869. L'État doit supporter la totalité des frais d'inspection et un cinquième des dépenses intérieures; les communes, un cinquième des dépenses extérieures, et le département les quatre cinquièmes restant dans ces deux ordres de dépenses. Cette répartition ne saurait être changée arbitrairement. C'est ainsi qu'une décision du ministre de l'intérieur, affectant aux dépenses des enfants assistés une partie des revenus des hospices, en dehors des termes de la loi de 1869, a été annulée, pour excès de pouvoir, par arrêt du Conseil d'État du 13 juillet 1877. Les enfants assistés participent aux bienfaits de l'instruction gratuite, en vertu de la loi du 16 juin 1881.

Le préfet, d'après d'anciens arrêts du Conseil d'État des 29 août 1834 et 21 juillet 1839, avait le droit de désigner l'hospice dépositaire des enfants assistés. De nos jours encore, la loi de 1869 n'ayant apporté aucune modification sur ce point, l'administration préfectorale a gardé le droit de cette désignation qui engendre certaines obligations pour l'établissement désigné, touchant le personnel, les appropriations matérielles, etc.

Le décret du 19 janvier 1811 ordonnait que les enfants des hospices, âgés de douze ans, mâles et en état de servir, seraient mis à la disposition du ministre de la marine; mais cette mesure n'a jamais été mise à exécution, le ministère de la marine préférant recruter les mousses nécessaires au service de la flotte dans les familles même de ses marins. Il vaut mieux, en effet, procurer une bonne éducation intellectuelle et industrielle à ces enfants qui, généralement, doivent à leur origine et au peu de soin avec lequel ils sont communément élevés une santé débile.

D'après la statistique générale de la France en 1880, le nombre d'enfants assistés par les hospices a diminué, tandis que celui des enfants secourus chez leurs parents augmentait. Il y a, d'après cette statistique, 70,300 enfants assistés par les hospices et 43,066 enfants secourus à domicile. Aux termes de l'article 7 du décret de 1811, les enfants doivent être mis en nourrice aussitôt que faire se pourra. Le département et l'hospice en paient l'entretien. Ce n'est qu'en cas de maladie que ces enfants restent à l'hospice; généralement ils

sont envoyés à la campagne. Il y a une mortalité effective de 6,21 p. 100 pour ceux traités à la ville, et de 3,31 p. 100 pour ceux traités à la campagne. Mais on a aussi reconnu que ce dernier chiffre de la mortalité des enfants mis en nourrice, soit par les hospices, soit par leurs parents, était plus élevé que le chiffre de la mortalité des enfants élevés dans les familles. Outre le défaut souvent absolu de soins, ces enfants étaient confiés fréquemment à des nourrices indignes, surnommées par le peuple : « les faiseuses d'anges. » Cette triste situation amena la loi du 23 décembre 1874, intitulée : Loi de protection des enfants du bas âge. Cette loi, qui réglemente les devoirs et les obligations des nourrisseurs, a eu pour but de développer l'institution des enfants assistés à domicile et de prévenir l'accroissement de leur mortalité. D'après le budget de 1884, nous voyons que les dépenses intérieures et les frais d'inspection et de surveillance des enfants assistés s'élèvent à la somme d'un million de francs. L'assistance publique des enfants laisse à combler des lacunes. Aussi la charité privée a-t-elle institué en France plus de 200 orphelinats, répartis en 73 départements (1).

B. — Le second cas, avons-nous dit, où l'assistance est départementale et obligatoire, a trait au service des *aliénés*. Il existe des établissements publics et privés d'aliénés. Chaque département est tenu d'avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département (2). Les dépenses relatives aux aliénés indigents sont supportées par le département, les communes et les hospices, dans une certaine proportion, déterminée pour deux catégories de ces personnes morales par l'article 28, titre II, section 3 de la loi de 1838. Mais la proportion pour laquelle les communes doivent concourir aux dépenses des aliénés indigents n'est pas indiquée par cette loi; aussi le Conseil général, en vertu de la loi du 10 août 1871,

(1) *Voir* Lecour, *La charité à Paris*. Une proposition de M. Caze à la Chambre des députés, prise en considération dans la séance du 22 février 1881, proposait de créer un orphelinat national pour les enfants abandonnés ou délaissés.

(2) Le 20 mai 1884, M. Th. Roussel avait déposé un rapport fait par lui au nom de la Commission, relatif aux modifications à apporter aux lois sur le service des aliénés; ce rapport était suivi d'un projet divisé en 4 titres, et composé de 70 articles.

qui lui permet de statuer définitivement sur la répartition des dépenses des aliénés entre le département et les communes, peut-il, sans commettre un excès de pouvoir, fixer arbitrairement au chiffre qu'il lui plaît la proportion mise à la charge d'une commune dans la dépense totale des aliénés indigents. C'est ce qui résulte d'un arrêt du Conseil d'État du 22 juin 1883, rejetant le recours pour violation de la loi, formé par la ville de Marseille contre la décision du Conseil général des Bouches-du-Rhône, fixant à 72 % la part contributive de cette ville dans la dépense du service des aliénés indigents. Il peut être cependant parfois contraire à l'équité qu'une commune supporte, pour ce service, une charge supérieure à celle du département; mais, en fait, aucun texte n'enlève au Conseil général le droit de fixer à son gré les bases du concours des communes.

Il existe aussi des établissements hospitaliers aux frais de l'État, portant le nom d'*Établissements généraux de bienfaisance*. Tels sont les Jeunes-Aveugles de Paris, les Quinze-Vingts, les Sourds-Muets de Paris, de Bordeaux et de Chambéry, l'hospice national de Charenton, l'hospice du Mont-Genèvre, et les asiles nationaux de Vincennes et du Vésinet. Le titre de notre ouvrage ne nous permet pas d'étudier en détail l'organisation et l'administration de ces établissements. Bornons-nous à dire qu'ils constituent des personnes morales distinctes de l'État, et pouvant acquérir, aliéner et recevoir des libéralités, suivant les mêmes règles tracées pour les hospices en général.

CHAPITRE III

De la représentation des établissements hospitaliers.

Généralités. — Les établissements hospitaliers étant des êtres de raison, des êtres fictifs, sont en conséquence incapables de toute manifestation de volonté. Ils n'atteindraient donc pas le but pour lequel ils ont été créés, s'il ne leur avait été donné des représentants. L'État est la seule autorité capable de pourvoir à la représentation des établissements hospitaliers.

Quant aux fondations privées, le fondateur a tous droits pour en régler lui-même la représentation de la façon autorisée par la loi.

L'État, nous l'avons dit, en qualité de représentant de l'intérêt général, a le droit de nommer les administrateurs des hospices; mais comme, en France, la charge de l'assistance est communale et, par suite, en grande partie aux frais des communes, le législateur a cru devoir accorder à la commune un droit restreint de nomination des membres des commissions administratives des hospices. Les commissions en général sont étrangères au but que l'établissement poursuit. Elles n'ont qu'un rôle principal : administrer le patrimoine de l'hospice.

Ancien droit. — D'après la déclaration de Louis XIV du 12 décembre 1698, contenant règlement sur l'administration des hôpitaux et des maladreries, les établissements hospitaliers étaient administrés par un bureau composé du premier officier de justice du lieu, du procureur du roi, du seigneur, du maire, de l'un des échevins, consuls ou autres ayant pareille fonction, du curé ou de l'un des curés, et d'un certain nombre des principaux bourgeois élus dans une assemblée de notables de la commune. L'évêque présidait de droit le bureau, il pouvait se faire remplacer par un délégué. L'institution d'un trésorier rendant périodiquement des comptes existait aussi alors; et il faut y voir l'origine du receveur des hospices. Les actes de la vie civile des hospices étaient accomplis par un bureau de direction, après une délibération préalable prise dans le bureau d'administration, article 14 de l'édit de 1698. La loi du 16 vendéminaire de l'an V, en reconstituant les administrations hospitalières, remit leur surveillance aux municipalités qui eurent le droit de nommer les cinq administrateurs gratuits et le trésorier rétribué. Puis la loi du 16 messidor an VII vint exiger l'approbation de l'autorité centrale pour la nomination des commissions administratives des hospices. Ces administrateurs, d'après un décret du 7 germinal an XIII (28 mars 1805), furent nommés par le ministre de l'intérieur. Le droit de nomination passa ensuite aux préfets par l'ordonnance des 6 et 17 février 1818, et cette législation subsista sous l'empire du décret du 23 mars 1852 et de la loi du 21 mai 1873 jusqu'à la loi récente du 5 août 1879. Deux principes contraires se trouvaient en présence lors de la discussion de cette loi. Les commissions seraient-elles élues par les conseils municipaux ou bien nommées par les préfets? La question

n'a pas été résolue d'une façon radicale par la loi du 5 août 1879. « Cette loi est seulement venue combiner le principe d'autorité et le principe électif (1). »

Voici maintenant l'économie de cette loi, relative à la nomination des membres des commissions administratives. Ces commissions se composent du maire, président, et de six membres renouvelables. Quatre sont nommés par le préfet, et deux sont élus par le conseil municipal. Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée, quant à la durée de leur mandat. Ceux nommés par le préfet le sont pour quatre ans. Chaque année, la commission se renouvelle par quart, et les membres sortants sont rééligibles. La loi de 1879 nous indique que les causes d'incapacité sont les mêmes que celles contenues dans les lois électorales. A côté du maire, président de la commission et qui a voix prépondérante en cas de partage, la commission nomme un vice-président ; en cas d'absence du maire et du vice-président, la présidence appartient au plus ancien des membres présents, ou, à défaut d'ancienneté, au plus âgé. En 1852, on exigeait le serment des administrateurs des hospices ; cette formalité n'existe plus de nos jours. L'introduction par la loi de 1873 d'un ministre de chaque culte reconnu à titre de membre de droit au sein des commissions administratives a été abrogée par la loi de 1879. Les commissions sont dissoutes et leurs membres révoqués par le ministre de l'intérieur (art. 5, loi de 1879). Dans ces cas, la commission est remplacée ou complétée dans le délai d'un mois. Les délégués des conseils municipaux révoqués ne pourront être réélus pendant une année. Dans le cas de dissolution, les membres que le préfet a le droit de nommer le seront cette fois par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet.

En général, tous les hospices et hôpitaux situés dans une même ville dépendent d'une seule commission ; il n'y a d'exception que pour certains hospices. Les administrateurs doivent avoir leur domicile réel dans le lieu ou siège la commission. Si, par hasard, aucun des membres nommés ne voulait accepter ces fonctions, le ministre de l'intérieur pourrait, par un décret, faire nommer un directeur provisoire. D'après d'anciennes instructions ministérielles,

(1) M. Ducrocq, *Droit administratif*, tome II, page 662.

mais que l'esprit de logique et de raison qui les a dictées obligerait encore à suivre, il ne faudrait pas placer plusieurs parents dans la même commission, à moins que le degré de parenté ne fût très éloigné. Les préfets ne devraient pas nommer comme receveur des hospices des personnes parentes des administrateurs. Il faudrait aussi éviter de choisir comme membres de ces commissions les parents des conseillers de préfecture, de même que les débiteurs, locataires, fournisseurs des hospices ; le motif en est qu'il est nécessaire qu'aucune décision ou délibération des commissions administratives puisse être suspectée.

Peut-on considérer les membres des commissions administratives comme des fonctionnaires agents du gouvernement ? Cette question présentait de l'intérêt avant le décret de 1870 supprimant la garantie administrative qui résultait de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Elle était généralement résolue dans le sens de la négative (1). Maintenant cette question n'offre plus d'intérêt ; car, d'après le décret de 1870, et d'après le dernier état de la jurisprudence, il est admis que l'autorité judiciaire peut désormais statuer, sans obstacle, sur les crimes, délits et contraventions imputés aux fonctionnaires publics et sur les dommages causés par les fautes desdits fonctionnaires, commises dans l'exercice de leurs fonctions. Mais il faut que ces fautes constituent des faits personnels à l'agent du gouvernement, et l'on réserve à l'autorité administrative l'appréciation préjudiciable de la légalité de l'acte incriminé et l'interprétation des actes administratifs proprement dits (2).

L'administration collective des établissements hospitaliers, telle qu'elle est réglée par la loi de 1879, a été critiquée par certains auteurs qui lui préféreraient un administrateur unique. L'unité d'action, en effet, dit-on, rendrait l'administration plus ferme et moins exposée à subir des influences contraires. On voudrait voir appliquée à tous les établissements hospitaliers de France l'unité de direction qui existe dans l'administration de l'assistance publique à Paris. Les établissements hospitaliers de Paris sont tous administrés par un directeur unique de l'assistance publique. Le motif qui a

(1) *Voir* en ce sens un arrêt, Cour de cassation, 14 novembre 1850 ; Sirey, 1851, I, page 461.

(2) *Voir* M. Aucoc, *Conférence sur l'administration et le droit administratif*, tome I.

empêché d'étendre cette règle à tous les hospices de France est peut-être la crainte de voir diminuer la source des libéralités qui leur sont faites, s'il était donné à ces hospices un caractère plus complètement administratif (1).

Les commissions administratives des hospices ont un double rôle : 1° la gestion du patrimoine des établissements hospitaliers ; 2° l'administration intérieure de ces mêmes établissements. Nous étudierons, en traitant des actes de la vie civile des établissements hospitaliers, la mission dévolue aux commissions administratives relativement à la gestion du patrimoine des pauvres. Nous allons seulement, ici, brièvement indiquer en quoi consiste l'administration intérieure des hospices dont sont chargés les membres des commissions administratives, et énumérer les divers agents qui concourent à ce service intérieur.

Les commissions administratives prononcent l'admission dans les hôpitaux et les hospices des malades et des infirmes, suivant les conditions exigées pour cette admission. Elles statuent également sur les renvois et les sorties, font les déclarations exigées en cas de décès, etc.

Le personnel des établissements hospitaliers se compose du secrétaire de la commission administrative, du receveur des hospices, d'un ou plusieurs économes, de médecins chirurgiens et pharmaciens, de sœurs hospitalières et d'employés divers. Nous n'avons pas ici l'intention d'étudier en détail les fonctions dont sont chargés en particulier les receveurs, secrétaires, etc..., des hospices. Nous nous contenterons de dire que ce personnel tout entier est placé sous la surveillance des commissions administratives. Il est une question cependant qui a donné lieu souvent à discussion. C'est celle de savoir quels doivent être les rapports des congrégations religieuses hospitalières avec les établissements hospitaliers? Ces rapports sont réglés par les conventions intervenues entre les commissions administratives et lesdites congrégations, et approuvées par les préfets, en vertu de l'article 8, dernier alinéa, de la loi du 7 août 1851.

Outre le double rôle que nous venons d'attribuer plus haut aux

(1) *Voir* sur cette question le *Dictionnaire de l'économie politique*, tome I, 3e édition, *Assistance*.

commissions administratives, elles sont investies aussi par la loi de certains droits de famille vis-à-vis des enfants assistés. Nous voulons parler de la tutelle des enfants admis dans les hospices, conférée aux commissions administratives de ces établissements par la loi du 15 pluviôse an XIII. Ces commissions peuvent désigner un de leurs membres pour exercer les fonctions de tuteur. Dans ce cas, les autres membres de la commission administrative forment le conseil de tutelle ou de famille. Quand l'enfant a été placé comme apprenti ou ouvrier dans un lieu éloigné de l'hospice, la commission peut alors, par un simple acte administratif, visé du préfet ou du sous-préfet, déférer la tutelle à l'administration de l'hospice du lieu le plus voisin de la résidence de l'enfant. Car, de ce qu'un enfant de l'hospice ait pu être confié en qualité de serviteur ou d'ouvrier à un tiers, il n'en résulte pas que celui-ci soit substitué dans la tutelle de cet enfant à la commission administrative. En leur qualité de tuteur, les représentants des hospices veillent à la personne, ainsi qu'à l'éducation physique, professionnelle et morale de ces enfants. Les biens des administrateurs tuteurs ne sont pas grevés d'hypothèque légale à raison de leurs fonctions (art. 5, L. pluviôse an XIII). En effet, la gratuité étant de l'essence des fonctions administratives des hospices, il ne faudrait pas abuser de la complaisance des personnes qui les exercent, et grever leurs biens d'hypothèques plus ou moins onéreuses. La seule garantie de cette tutelle réside dans la responsabilité et le cautionnement du receveur de l'hospice, chargé de la manutention des deniers et de la gestion des biens appartenant à l'enfant (art. 5, L. pluviôse an XIII).

Les comptes de tutelle sont rendus sans frais sur simple quittance, sous l'approbation du préfet en conseil de préfecture. Les revenus de l'enfant sont perçus jusqu'à sortie par l'établissement hospitalier, mais seulement jusqu'à concurrence des frais d'entretien et de nourriture de l'enfant. L'excédent doit être restitué à l'enfant devenu majeur. Les causes d'extinction de cette tutelle sont en plus grand nombre que pour la tutelle ordinaire. Elle prend fin, en effet : 1° par la majorité; 2° par la mort de l'enfant; 3° par son émancipation. Quand la commission administrative autorise l'émancipation, elle est faite par le membre de la commission délégué comme tuteur qui doit, à cet effet, comparaître devant le juge de paix. L'enfant émancipé reste soumis à la curatelle du receveur de l'hospice. 4° Par son

mariage. Nous pensons avec M. Demolombe (1) que le consentement des commissions administratives ne doit être requis pour le mariage de ces enfants que jusqu'à l'âge de vingt et un ans. On peut, en effet, assimiler les enfants des hospices aux personnes dont il est question dans l'article 160 du Code civil. De plus, il importe de favoriser et même de hâter l'établissement de ces enfants : aussi ce dernier motif nous autoriserait-il à accorder à la commission administrative le droit d'émanciper leurs pupilles dès l'âge de quinze ans (art. 477, C. civ.). L'article suivant du Code, l'article 478, fixe bien à dix-huit ans l'âge auquel le mineur resté sans père ni mère pourra être émancipé. Mais, outre que, par ces termes, la loi entend parler d'un mineur soumis à la tutelle du conseil de famille par suite de la mort de ses père et mère, nous ne voyons pas de raisons pour refuser aux enfants des hospices le bénéfice d'une émancipation dès l'âge de quinze ans, accordée après examen scrupuleux et attentif des commissions administratives. 5° L'enfant réclamé par ses parents légitimes ou même naturels, s'ils le reconnaissent, sort de l'hospice et est soumis à la tutelle de ses parents en remplacement de la tutelle hospitalière. 6° Enfin, la tutelle des enfants admis dans les hospices cesse lorsque l'enfant devient l'objet d'une tutelle officieuse (art. 361, C. civ.). Mais il peut arriver que la tutelle officieuse prenne fin avant la majorité ou l'émancipation, et cela en cas de mort du tuteur officieux. L'enfant doit-il alors retomber sous la tutelle des hospices? C'est là une question qui ne peut être résolue que selon les circonstances de fait (2). Si le tuteur officieux en mourant a laissé des biens considérables à son pupille, et s'il lui a aussi désigné un tuteur, on devra généralement préférer la tutelle de ce tuteur à celle de l'hospice, car il est de l'intérêt de l'enfant de n'être plus rangé désormais dans la classe des enfants trouvés ou abandonnés. De plus, comme la tutelle des hospices n'est admise que dans l'intérêt de l'enfant, elle doit céder lorsqu'une autre tutelle présente pour l'enfant un intérêt supérieur. La protection accordée par la loi aux enfants assistés ne doit pas avoir pour résultat de nuire à leurs intérêts.

Inspection des établissements hospitaliers. — Dans notre an-

(1) Demolombe, *Code de droit civil*, tome VIII, pages 288-292.
(2) *Voir* arrêt, Cour d'Angers, 26 juin 1844; D., 1844, II, 227.

cien droit, de nombreux édits étaient venus réprimer les concussions et les abus des représentants des hospices. Un édit du 19 décembre 1543, de François Ier, donnait aux baillis, sénéchaux et autres juges, la surveillance de l'administration des hôpitaux et maladreries. Ils étaient investis du droit de remplacer les administrateurs et d'en nommer de nouveaux. Des comptes d'administration devaient être rendus par les représentants des hôpitaux aux juges voisins des lieux du revenu et de l'administration desdits hôpitaux, en vertu d'un édit du 15 janvier 1545 (1). Les municipalités, après la loi du 16 vendémiaire an V, eurent la surveillance des établissements hospitaliers. L'inspection supérieure de ces établissements, établie par un arrêté du 20 juin 1828, est actuellement régie par un décret du 5 décembre 1879. Mais, outre l'inspection supérieure des établissements hospitaliers, le maire exerce encore, en vertu du second alinéa de l'article 90, nouvelle loi municipale, un droit de surveillance sur l'administration de ces établissements.

Responsabilité civile des administrateurs des hospices et hôpitaux. — Nous avons vu dans les pages précédentes que les établissements de bienfaisance peuvent être déclarés responsables vis-à-vis des tiers, à raison du dol et des fautes commises par leurs administrateurs. Mais alors, un recours est ouvert à la personne morale, à l'établissement public contre ses représentants. Ce recours est basé sur l'article 1382 du Code civil, portant que : « Quiconque cause un préjudice à autrui est tenu de le réparer », et sur les règles qui découlent du mandat. Les administrateurs des établissements hospitaliers, en effet, en acceptant leurs fonctions, ont contracté l'obligation de les remplir avec impartialité, exactitude, vigilance, etc... Mais, comme leur mandat est gratuit, on ne doit les considérer comme responsables qu'en cas seulement de dol ou de faute grave.

Comme l'article 942 du Code civil n'établit pas de recours au profit des hospices contre leurs administrateurs dans le cas où ceux-ci auraient négligé d'accepter ou de faire transcrire une donation faite à ces établissements, on a contesté la responsabilité des admi-

(1) Un édit du 26 février 1546, et l'ordonnance de Moulins, février 1566, n° 73, confirmaient ces règles.

nistrateurs en pareil cas. Mais nous admettons l'opinion de MM. Duranton (1) et Demolombe, qui pensent que, malgré le silence de l'article 942, les représentants des hospices sont responsables, en vertu des règles du droit commun, du défaut d'acceptation ou de transcription des donations faites aux établissements hospitaliers. L'article 40 de l'ordonnance de 1731 les y soumettait, en effet, expressément; et si, comme nous dit M. Demolombe (2), l'article 942 ne les mentionne pas, c'est sans doute pour le motif exprimé par M. Jaubert dans son rapport au Tribunat, à savoir : que les administrateurs des établissements de bienfaisance sont soumis déjà à la responsabilité attachée à leurs fonctions. L'article 942 est donc incomplet; mais son silence ne doit pas affranchir les commissions administratives de toute responsabilité dans le cas qui nous occupe. La responsabilité dérivant du mandat qu'elles ont accepté leur est toujours, en effet, applicable.

Il appartient aux tribunaux de décider dans quel cas il y a faute grave ou dol de la part des administrateurs des hospices. C'est en effet, là, une question d'interprétation. Quand il est prouvé, soit par le registre des délibérations, soit autrement, qu'une partie des membres de la commission administrative n'ont pas pris part à l'acte préjudiciable à l'établissement hospitalier, les tribunaux doivent décharger ces administrateurs de toute responsabilité. « Mais, lorsque plusieurs administrateurs ont commis un délit civil ou un quasi-délit, sans qu'on puisse distinguer la part de chacun d'eux dans la perpétration du fait ou dans ses conséquences dommageables, il est logique et juridique que chacun d'eux soit tenu de le réparer pour le tout, comme s'il l'avait seul commis pour le tout (3). » C'est, en effet, la conclusion qu'il faut déduire des articles 1382 et 1383 du Code civil. Chacun de ceux qui ont commis le fait dommageable, sans que l'on puisse discerner dans quelle mesure il l'a commis, est obligé de réparer pour le tout le dommage qu'il a causé. Mais, bien que chacun des administrateurs d'un établissement hospitalier soit tenu dans ce cas pour le tout, s'ensuit-il qu'il y ait entre eux solidarité ? Un arrêt du 3 mai 1865, Cour de cassation (4), déclare

(1) Duranton, tome VIII, n° 524, page 601.
(2) Demolombe, *Traité des donations entre-vifs et testaments*, livre III, n° 211.
(3) Demolombe, *Traité des obligations*, livre III, chapitre IV, page 227.
(4) *Voir* Sirey, 1865, I, page 251.

que la solidarité existe entre les mandataires, quand le dommage dont ils doivent la réparation est le résultat d'une faute commune et concertée. C'est là un quasi-délit qui donne lieu à solidarité. La solidarité, dit l'arrêt de la Cour de cassation, dérive de la nature elle-même de l'obligation. M. Demolombe est ici d'un avis contraire à celui de la Cour de cassation et de la majorité des auteurs. Pour lui, dans notre hypothèse, il n'y a pas solidarité entre les co-mandataires, il n'y a qu'une simple obligation *in solidum*. Nous admettons son opinion, et cela, parce que la solidarité légale ne peut être présumée. Elle doit être expresse, c'est-à-dire édictée par une disposition de loi formelle. Or, tel n'est pas notre cas. Quant à l'obligation *in solidum* qui devra, selon nous, peser sur les administrateurs des établissements hospitaliers, elle peut exister indépendamment de toute convention ou de tout article de loi. L'obligation est *in solidum*, à cause de sa nature propre et constitutive. Les effets de cette obligation *in solidum* sont exactement les mêmes que ceux attribués par certains auteurs à une solidarité surnommée imparfaite, sorte de solidarité, au reste, que nous n'admettons pas davantage. Car c'est, selon nous, créer la loi et non l'interpréter, que de distinguer deux espèces de solidarité : une parfaite, et entraînant dès lors toutes les conséquences de la solidarité ; et une imparfaite, c'est-à-dire ne produisant qu'une partie restreinte des effets de la solidarité.

Toute obligation solidaire, conventionnelle ou légale doit produire les mêmes effets. L'obligation *in solidum*, au contraire, diffère de la solidarité tant par sa nature que par ses effets :

1° Par sa nature, car, outre qu'elle peut se produire indépendamment de toute disposition de la loi, l'obligation *in solidum* n'est pas nécessairement, comme la solidarité, une obligation conjointe ; cela veut dire qu'elle ne suppose pas une convention de société, de mandat, etc., entre tous ceux qui en sont tenus.

Les administrateurs des hospices tenus *in solidum* ne sont pourtant pas mandataires les uns des autres.

2° Par ses effets, avons-nous dit ; en effet, cette obligation *in solidum*, ne supposant pas de rapports de droit entre les débiteurs, ne doit pas produire des effets analogues à ceux de la solidarité légale. Ainsi les poursuites faites contre l'un des débiteurs n'interrompront pas la prescription à l'égard de tous ; la demande d'intérêts

rêts formée contre l'un des débiteurs ne fera pas courir les intérêts à l'égard de tous, etc.

L'administrateur de l'hospice poursuivi pour le tout a-t-il un recours contre les autres co-administrateurs, complices du fait préjudiciable à l'hospice qui lui est imputé? Ce recours doit toujours être accordé au débiteur qui a payé la totalité de la dette, et cela pour deux motifs : 1° en vertu de ce principe général d'équité ne permettant à personne de s'enrichir aux dépens d'autrui; 2° parce que l'on peut dire que le débiteur qui a payé a fait l'affaire des autres en même temps qu'il a fait la sienne; aussi doit-on lui accorder contre les autres débiteurs les actions dérivant du quasi-contrat de gestion d'affaires. Comme les recours exercés contre les administrateurs des hospices se produisent à l'occasion de délits ou de quasi-délits de leur part, les mêmes tribunaux sont à la fois juges de l'action pénale et de l'action civile, en réparation du préjudice causé à l'établissement hospitalier.

CHAPITRE IV

Du patrimoine des hospices.

Les établissements hospitaliers, comme toute personne morale, ont un patrimoine. Bien qu'elle soit assez inégalement répartie, la fortune hospitalière est cependant en France assez considérable, et peut être évaluée à plusieurs centaines de millions. Nous allons étudier, dans les pages suivantes, la composition du revenu des hospices, et puis, comme à côté de l'actif, inversement aussi il y a un passif, nous consacrerons la fin de ce chapitre à l'étude des dettes et des obligations des établissements hospitaliers.

Afin de mettre un ordre logique dans l'énumération des biens de ces établissements, nous diviserons leur revenu en ressources ordinaires et ressources éventuelles ou accidentelles.

I. — Actif des hospices.

SECTION I. — ressources ordinaires

La loi du 16 vendémiaire an V restitua aux hospices leurs biens,

dont l'administration, par suite du décret du 23 messidor de l'an II, avait passé aux mains de l'État. La situation juridique de l'État pendant sa mainmise sur les biens hospitaliers avait été celle d'un administrateur légal, et, par suite, il en résultait qu'il n'y avait pas eu confusion du domaine des hospices dans celui de l'État. N'ayant jamais été propriétaire des biens des hospices, l'État n'a donc jamais eu le droit d'en disposer, et telle est là la solution d'une jurisprudence toujours constante (1).

Le revenu ordinaire des établissements hospitaliers se compose donc :

1° *Des biens qui leur ont été restitués en vertu de la loi du 16 vendémiaire an V* et des biens qui leur ont été concédés en remplacement de leurs biens vendus. La loi de messidor, en effet, avait ordonné la vente des biens appartenant aux hospices. De là une diminution de leur patrimoine. La loi du 16 vendémiaire an V ordonna ce remplacement, et, après un travail des administrations centrales sur ces concessions de biens, les hospices furent mis en possession définitivement des immeubles qui leur étaient ainsi concédés par une loi du 8 ventôse an XII. La même loi du 16 vendémiaire an V restitua également aux hospices les rentes qui leur étaient dues par le Trésor public ou les particuliers.

3° *Rentes nationales données en paiement, rentes cédées et biens usurpés.* — Par rentes nationales données en paiement aux hospices, on doit entendre les rentes qui leur ont été cédées par l'État en paiement des frais et des dépenses occasionnés à ces établissements pour les soins par eux fournis pendant les années V, VI, VII et VIII de la République, aux soldats ou marins malades. Quant aux rentes cédées ou biens usurpés, il s'agit là d'une donation de l'État à ces établissements. D'après la loi du 4 ventôse an IX, les biens et rentes appartenant à la République, et usurpés ou cédés par les particuliers, devaient être acquis aux établissements hospitaliers, mais à la condition que ces biens fussent découverts par les agents de ces établissements.

3° *Rentes sur l'Etat et les particuliers.* — Ces rentes peuvent

(1) *Voir* arrêt, Cour de cassation, 12 novembre 1879, Sirey, 1880, I, page 153.

provenir de différentes sources : soit de remboursements, d'aliénations, d'immeubles, de legs ou donations, ou d'économies annuelles. Quant au remboursement de créances, si c'est l'hospice qui a le droit d'exiger le remboursement, ce remboursement ne sera valable qu'après délibération de la commission administrative et approbation du préfet (art. 9 et 10, l. de 1851). Si, au contraire, le droit d'exiger le remboursement appartient au débiteur, celui-ci doit, d'après un avis du Conseil d'État du 21 décembre 1808, avertir de son intention la commission administrative un mois à l'avance.

La conversion des immeubles des établissements hospitaliers en rentes sur l'État, qui, avant 1789, était ordonnée par de nombreux édits, n'est plus obligatoire. Elle est facultative pour les Commissions administratives, en vertu de l'article 9 de la loi de 1851, qui leur permet d'aliéner les propriétés immobilières de ces établissements et de faire le placement des fonds qui en résultent. Il est à remarquer que la législation administrative a toujours donné la préférence au placement des sommes appartenant aux hospices en rentes sur l'État. Dans notre ancien droit, un édit de janvier 1780 encourageait les administrateurs des hospices à verser les capitaux desdits établissements dans la caisse générale des Domaines. Cet emploi était le même que celui en rentes sur l'État, recommandé encore de nos jours aux hospices. L'arrêté qui autorise le rachat d'une rente détermine aussi souvent le mode de remploi du capital remboursé.

SECTION II. — RESSOURCES ÉVENTUELLES

Ces ressources sont de nature différente; nous allons les énumérer successivement.

1. *Produit des legs et donations acceptés en immeubles, rentes ou capitaux.* — Le chapitre VI sera consacré à l'étude de cette portion importante du revenu des établissements hospitaliers qui ne cesse de s'accroître d'année en année (1). Les produits de

(1) D'après la statistique de 1880, le produit des donations immobilières seules s'est élevé, pour la période de cette statistique, à 2,907,494 francs. Les donations mobilières atteignent aussi un chiffre fort élevé.

certaines quêtes, troncs et collectes sont aussi des donations manuelles qui viennent enrichir le patrimoine des pauvres. Un arrêté du ministre de l'intérieur, du 5 prairial an XIII, autorise, en effet, les administrateurs des établissements hospitaliers à faire quêter dans tous les temples consacrés à l'exercice des cérémonies religieuses. Les administrateurs peuvent confier la quête soit aux sœurs de charité vouées au service des pauvres et des malades, soit à toute autre dame charitable.

II. *Subventions de l'État et des départements.* — Nous trouvons au budget de l'État un crédit alloué au ministère de l'intérieur pour secours à distribuer aux établissements de bienfaisance. Le chiffre de ces subventions atteint, d'après la statistique de 1880, le chiffre de 530,000 francs. Accordés seulement lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, ces secours sont délivrés facultativement par le ministre. Outre les subventions obligatoires des départements pour les aliénés et les enfants assistés, les conseils généraux peuvent aussi voter des secours aux établissements hospitaliers sur leurs dépenses facultatives.

III. *Subventions des communes et fonds affectés sur les octrois municipaux.* — Les communes n'ont aussi d'obligatoire, d'après la nouvelle loi municipale du 5 avril 1884, que le contingent assigné à la commune, conformément aux lois dans la dépense des enfants assistés et des aliénés (art. 10, L. 5 avril 1884). Mais rien n'empêche, et cela en effet arrive souvent, que les conseils municipaux votent une subvention aux hospices sur leurs dépenses facultatives.

Les conseils municipaux peuvent accorder sur les produits des octrois des subventions aux hospices, lorsque leurs revenus sont insuffisants. Mais ce n'est là qu'une dépense facultative pour ces conseils (L. 5 ventôse an VIII, art. I ; Instruct. gén. des fin., 17 juin 1840).

IV. *Droits sur les bals, spectacles, feux d'artifice, concerts, danses publiques.* — L'origine de cette source de revenus, qui est très variable pour les hospices, remonte à une ordonnance du 25 fé-

vrier 1699 de Louis XIV (1). La taxe des pauvres ou droit sur les spectacles avait été accordée d'abord par cette ordonnance en faveur de l'hôpital général de Paris. Mais, en 1716, Louis XV étendit le bénéfice de l'ordonnance à l'Hôtel-Dieu. Cet impôt fut supprimé pendant la Révolution, puis rétabli, peu après, par la loi du 5 frimaire an V. L'article premier de cette loi mit un droit d'un décime par franc sur les billets de spectacle en faveur des bureaux de bienfaisance. Les lois des 2 floréal et thermidor an VII prorogèrent cet impôt et admirent les hospices à participer aux bénéfices de cette perception, concurremment avec le bureau de bienfaisance. D'abord temporaire, cette taxe fut maintenue définitivement par un décret du 9 décembre 1809. Cet impôt, il n'est pas nécessaire de le dire, doit, comme tout autre, être voté avec la loi du budget par le pouvoir législatif. Nous savons que le conseil de préfecture est appelé à connaître des contestations relatives à la perception du droit des pauvres, d'après un arrêté du 8 fructidor an XII, qui assimile ces contestations à celles relatives aux contributions directes. Un arrêté du Conseil d'État, en date du 27 juillet 1883, a reconnu récemment cette compétence des conseils de préfecture.

v. *Produit des amendes de police correctionnelle et de certaines autres amendes.* — Sous la monarchie, les hôpitaux s'étaient de tout temps vus attribuer par les tribunaux les amendes édictées contre certains crimes ou délits. D'après un édit de 1609, les biens des duellistes condamnés à mort étaient confisqués au profit des hôpitaux (2). De nos jours les amendes de police correctionnelle sont attribuées, d'après une ordonnance du 30 décembre 1823, pour un tiers au service des enfants trouvés, et pour les deux autres tiers aux communes. Certaines lois, encore en vigueur, sont venues aussi faire entrer dans la caisse des hospices les amendes résultant des contraventions aux lois sur les loteries, les postes, les maisons de prêt (loi 9 vendémiaire an VI ; arrêté du 20 prairial an IX, art. 8 ; loi 16 pluv. an XII, art. 3).

Dans la classe des amendes correctionnelles, il faut aussi ranger, depuis 1815, les amendes résultant des contraventions aux rè-

(1) Voir *Notes pour servir à l'histoire de l'Hôtel-Dieu de Paris*, par M. Léon Brièle, archiviste paléographe, Paris, 1870.

(2) Voir *idem*.

glements sur l'imprimerie et la librairie. Avant cette date, ces amendes étaient attribuées aux dépenses de la direction générale de l'imprimerie et de la librairie, direction qui fut alors supprimée. Ajoutons ici que jamais les hospices ne peuvent prétendre à des droits sur les dommages-intérêts prononcés pour réparation de dommages causés par des faits illicites. Ces dommages-intérêts sont, en effet, le profit exclusif de la partie lésée, et ce serait violer les lois que de les appliquer aux hospices (art. 51, C. pénal).

Nous mentionnerons encore l'article 4 de la loi du 4 mai 1844 sur la police de la chasse. Cet article attribue à l'établissement de bienfaisance le plus voisin le gibier saisi, lorsque la chasse n'est pas permise. C'est le juge de paix, si la saisie a eu lieu au chef-lieu de canton, ou le maire dans les autres communes, qui ordonne la livraison du gibier ainsi confisqué à l'établissement hospitalier.

VI. *Journées des militaires et produit du travail des indigents et des enfants admis dans les hospices.* — A défaut d'hôpital militaire dans une commune, les hôpitaux civils reçoivent les militaires malades, moyennant un prix de journée fixé par la commission administrative, sauf approbation du préfet. Comme aussi il était utile de ne pas laisser dans l'oisiveté les pensionnaires des hospices, une loi du 16 messidor an VII, article 13, est venue obliger les commissions administratives à créer des ateliers de travail conformes à l'âge et aux infirmités de ceux qui y sont entretenus. Le produit de ces travaux est attribué aux hospices dans la proportion des deux tiers, et l'autre tiers est remis aux indigents, suivant le mode fixé par la commission administrative.

VII. *Droit de succession des hospices.* — Les hospices ont un double droit de succession : 1° sur les biens des enfants admis dans les hospices et qui y décèdent ; 2° sur les biens des malades décédés et qui ont été traités gratuitement dans l'établissement. Nous allons étudier successivement ces deux droits de succession.

1° *Droit sur les revenus et sur la succession des enfants admis dans les hospices.* — Les hospices ont d'abord sur les revenus des enfants qui y sont admis « un droit d'usufruit, analogue à celui de l'article 384 du Code civil au profit du père ou de la

mère sur les biens de leur enfants mineurs de 18 ans non émancipés (1) ». Ce droit leur a été donné par la loi du 15 pluviôse an XIII, article 7 (13 février 1805), pour les récompenser des frais occasionnés par l'entretien de ces enfants. Mais, outre ce droit d'usufruit légal, ils ont encore un droit de succession sur l'ensemble des biens laissés par l'enfant qui meurt avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité (articles 8 et 9 de la loi de pluviôse). Mais il faut, dans ce cas, qu'aucun héritier ne se présente. Alors l'hospice peut être envoyé en possession à la diligence du receveur et sur les conclusions du ministère public. Quel sens faut-il attribuer au mot « héritiers » employé par la loi du 15 pluviôse an XIII ? Par là, tout d'abord, il faut entendre les parents légitimes de l'enfant, héritiers jusqu'au douzième dégré. Tous, sans exception, font obstacle à la vocation de l'hospice. Sur ce point, il n'y a pas de discussion. Mais où la controverse apparaît, c'est relativement à la question de savoir si les successeurs irréguliers de l'enfant, c'est-à-dire ses parents naturels, son père ou sa mère naturel, son enfant naturel peut être à lui aussi, si tous ces successeurs doivent être compris dans la dénomination générale d'héritiers. Nous ne parlons pas du conjoint de l'enfant, car si cet enfant était marié, il serait par là même émancipé, et l'hospice n'aurait aucun droit à sa succession (art. 476, C. civ.). Nous admettons l'avis des auteurs (2) qui attribuent à l'expression d'héritiers un sens général, désignant tout successible. Le législateur, en effet, emploie souvent dans les articles du Code civil le mot d'*héritiers* dans un sens général équivalent au mot : successible. Mais, de plus, la vocation de l'hospice à la succession de l'enfant est fondée comme celle de l'Etat sur le cas de déshérence. L'hospice, en effet, remplace alors l'Etat. C'est donc lorsqu'il n'existe pas d'héritier, lorsqu'il y a déshérence de la succession que les hospices, comme l'État, sont appelés ordinairement à succéder. Nous disons *ordinairement*, car nous verrons que cette règle souffre exception dans le second cas de succession des établissements hospitaliers.

Non seulement les successeurs irréguliers de l'enfant, mais aussi ses successeurs testamentaires doivent être préférés à l'hospice ; car

(1) Ducrocq, *Droit administratif*, tome II, page 605.
(2) Demolombe, *Traité des successions*, tome II.

ils rentrent aussi sous la qualification générale d'héritiers. Ainsi, si l'enfant a institué un ou plusieurs légataires particuliers ou légataires à titre universel, l'hospice, son successeur *ab intestat*, devrait exécuter ces legs dans les limites déterminées par l'article 904 du Code civil. Nous savons, en effet, qu'un mineur parvenu à l'âge de 16 ans ne peut disposer par testament que jusqu'à concurrence seulement de la moitié des biens dont la loi permet au majeur de disposer. Si donc l'enfant a institué un légataire universel, cet héritier ne pourra succéder qu'à la moitié de la succession, l'autre portion devant rester à l'hospice, l'enfant étant incapable d'en disposer. Les droits de succession de l'hospice s'étendent à la fortune tout entière de l'enfant, à ses biens meubles comme à ses immeubles. Mais, en fait, cette succession est généralement mobilière; car les enfants admis dans les hospices sont pour la plupart des enfants trouvés ou abandonnés auxquels leurs auteurs n'ont laissé ordinairement que des effets mobiliers. Mais si ces enfants, plus tard, acquièrent par donation ou autrement des immeubles, l'hospice a également droit à les recueillir.

Les établissements de bienfaisance, comme les parents naturels, le conjoint ou l'État, sont des successeurs irréguliers. Dès lors, n'ayant pas la saisine des biens, ils doivent s'en faire envoyer en possession (art. 724, C. civ.). Cette règle est confirmée par la loi du 15 pluviôse an XIII, article 8, conçu ainsi : « L'hospice pourra être envoyé en possession, à la diligence du receveur et sur les conclusions du ministère public. » Dans le cas où le conjoint et l'État sont appelés à recueillir une succession, le tribunal ne peut statuer sur les conclusions du ministère public qu'après trois publications et affiches dans les formes usitées (art. 770, C. civ.), c'est-à-dire apposées de trois mois en trois mois dans le ressort du tribunal de l'ouverture de la succession. L'article 8 ne mentionne pas ces publications ; doit-on en conclure *à contrario* que les hospices en soient dispensés? Nous le pensons en principe, mais sous la réserve du droit des tribunaux de les ordonner, lorsqu'ils les croient nécessaires.

Nous allons maintenant déterminer les droits des héritiers qui se présenteraient plus tard et viendraient réclamer la succession de l'enfant. Tant qu'il ne se produit aucune réclamation, l'hospice

doit être considéré comme un possesseur de bonne foi. Dès lors, il a pu percevoir les fruits et revenus de la succession, depuis l'ouverture de cette succession jusqu'à la demande des héritiers. L'hospice doit être, avons-nous dit, considéré comme un possesseur de bonne foi. En effet, en tant que personne morale, un hospice est incapable d'avoir une intention mauvaise; puis, tant que les héritiers n'ont pas formé leur demande, l'hospice a pu parfaitement ignorer leur existence : rien ne l'oblige à les rechercher. Du moment qu'il a satisfait aux formalités de l'article 770 du Code civil, l'hospice a satisfait aux obligations imposées par la loi. Possesseur de bonne foi, l'hospice a encore pu se croire tel, car il a pu croire légitimement que la succession ne serait pas demandée. Il est rare que les héritiers de l'enfant, lorsqu'il en existe, réclament sa succession à l'hospice; car, outre qu'ils n'ont rien à prétendre sur les fruits ou revenus perçus pendant la vie de l'enfant, et attribués par l'article 7 de la loi de pluviôse à l'hospice, à titre d'indemnité des frais de nourriture et d'entretien, ils doivent aussi indemniser l'établissement hospitalier des dépenses faites pour l'enfant, et qui n'auraient pas été couvertes par la perception de ses revenus. Ces charges empêcheront donc souvent les héritiers de l'enfant de réclamer sa succession, presque toujours très modique, et pouvant se trouver absorbée par les créances de l'hospice.

2° *Droit de succession des hôpitaux sur les effets mobiliers des malades qui y ont été traités gratuitement et qui y sont décédés.* — Les hôpitaux, dans notre ancien droit, avaient des droits de succession analogues sur les effets mobiliers des malades qui y décédaient (1).

Ce droit des hôpitaux d'alors s'étendait parfois à la totalité des biens laissés par le malade, et cette succession était le plus souvent au préjudice des héritiers directs, quelquefois, cependant, au préjudice seulement des collatéraux. Il est arrivé depuis la promulgation du titre des successions du Code civil que des hôpitaux ont

(1) *Voir* entre autres un édit du mois de juillet 1566. M. Demolombe cite les statuts de l'hôpital de la Charité de Lyon, validés par lettres patentes du 5 janvier 1729, et accordant à l'hôpital un droit de succession sur les meubles et effets mobiliers des pauvres qui y étaient reçus, sans qu'ils puissent en disposer entre-vifs ou à cause de mort.

réclamé encore des droits à la totalité de la succession des malades, mais toutes leurs demandes ont été repoussées. Car les coutumes, ordonnances ou statuts qui accordaient de tels droits aux établissements hospitaliers ont été abrogés expressément par l'article 7 de la loi du 30 ventôse an XII ; le Code civil, en effet, traitant du droit de succession. L'avis du Conseil d'État du 3 novembre 1809 est venu donner aux hôpitaux un droit de succession restreint et limité à certains cas déterminés. Cet avis doit être considéré comme légalement obligatoire, car il a été approuvé par l'empereur et inséré dans le *Bulletin des Lois*. Il a été rendu par voie d'interprétation législative des anciens édits qui y sont visés, et des nouvelles dispositions de notre Code. Les considérants de l'avis du Conseil d'État nous donnent les motifs qui l'ont déterminé à attribuer aux hôpitaux ce droit de succession. On l'a considéré comme devant procurer à ces établissements un léger dédommagement des dépenses occasionnées par les malades.

L'hôpital, disons-nous, a droit aux effets mobiliers apportés par les malades décédés dans les hôpitaux, et qui y ont été traités gratuitement ; à l'exclusion des héritiers et du domaine, en cas de déshérence. Diverses critiques se sont élevées touchant l'interprétation de cet avis. On a soutenu (1) que le Conseil d'État avait excédé ses pouvoirs en brisant les droits que les héritiers tenaient de la loi. Mais ceux-mêmes qui formulent cette critique reconnaissent cependant que l'avis de 1809 a pu valablement briser les droits de l'État. Or, si le Conseil d'État a pu anéantir les droits de l'État, pourquoi n'aurait-il pas eu le même pouvoir à l'égard des droits des héritiers ?

On a également prétendu que l'avis du Conseil d'État ne s'appliquait qu'en cas de déshérence ; mais la simple lecture des nos 1 et 2 de l'avis de 1809 suffit à nous faire voir clairement que les hospices sont préférés non seulement au Domaine, mais aussi aux héritiers.

L'hospice n'a ce droit de succession qu'autant que le malade a été traité gratuitement, et que son traitement et son entretien n'ont pas été acquittés, de quelque manière que ce soit. Les héritiers, en effet, ou les légataires, au cas où les dépenses occasionnées à l'hôpital

(1) Marcadé, art. 768.

par le malade ont été acquittées, conservent leurs droits, et ce n'est qu'à leur défaut, en cas de déshérence, que l'hospice pourrait recueillir les effets mobiliers du malade à l'exclusion de l'État.

L'avis ne s'applique, avons-nous dit, qu'aux effets mobiliers des malades. Mais il s'est produit une controverse sur la signification qu'il faut attribuer à cette expression : d'effets mobiliers. Doit-on, par là, entendre tous les meubles du malade, selon l'article 535 du Code civil, ou seulement les linges, hardes et vêtements à son usage journalier ? De l'or, des titres de rente, doivent-ils être considérés comme des effets mobiliers ? Dans une opinion, l'on soutient que, le Conseil d'État ayant employé les mots « effets mobiliers sans restriction », leur sens légal doit être fixé par l'article 535 du Code civil. Puis, ajoute-t-on, cette solution n'offrira aucun danger pour les héritiers ; car si, dans les meubles du malade décédé, se trouvent des valeurs importantes, les héritiers n'auront qu'à acquitter les dépenses du malade, et alors ils hériteront : le malade ne sera plus considéré comme indigent. Nous reconnaissons, en effet, que ce système ne présente pas de grands dangers pour les héritiers autres que l'État. Mais, en cas de déshérence, l'État qui succède aux autres biens qu'aura pu laisser le faux indigent, l'État, disons-nous, ne pourra pas user du même procédé. Il ne pourra pas, en acquittant les dépenses du malade, succéder à ses effets mobiliers ; car l'hospice est toujours préféré à l'État, relativement à ces effets, lors même que le traitement du malade aurait été acquitté. Aussi, nous aimons mieux admettre l'opinion contraire qui est, au reste, l'opinion de savants auteurs et celle de la jurisprudence (1).

Par effets mobiliers nous entendons seulement les meubles corporels, tels que linges, hardes, etc., à l'usage quotidien du malade. En effet, le Conseil d'État n'avait été consulté, lorsqu'il rendit l'avis de 1809, que sur une espèce spéciale où il ne s'agissait effectivement que d'effets corporels à l'usage des malades ; d'un autre côté, les rédacteurs n'ont pas entendu vouloir procurer à l'établissement hospitalier un lucre aléatoire parfois considérable ; lucre, du reste, contraire à la nature et aux caractères des établissements de bienfaisance. Dans leur pensée, exprimée dans les considérants de

(1) *Voir* Demolombe, *Traité des successions*, tome II, et arrêt de la Cour de Bordeaux, 17 août 1853. *Hosp. de Bordeaux*, Sirey, 1854, 2, 257.

l'avis de 1809, ce droit de succession ne devait être pour l'hôpital « qu'un léger dédommagement des dépenses occasionnées par le malade ». Enfin, l'article 535, que l'on invoque dans l'opinion contraire, n'est qu'une simple règle d'interprétation qui doit cesser d'être applicable lorsqu'il est prouvé que, par effets mobiliers, les auteurs de l'avis de 1809 avaient en vue seulement les linges et vêtements des malades.

Le droit de succession des hôpitaux ne s'étend pas aux biens mobiliers laissés par les militaires ou marins qui y sont décédés après avoir été traités aux frais de l'État.

II. — Passif des hospices.

Ce passif se compose de dettes, d'obligations résultant de legs, donations et fondations pieuses, d'hypothèques grevant les biens de ces établissements et d'impôts.

1. *Dettes des hospices.* — Lorsqu'à la suite de la loi du 23 messidor de l'an IV, l'État réunit au Domaine national les biens des établissements hospitaliers, il fut par là même chargé du passif de ces établissements. Jusqu'à la loi du 16 vendémiaire an V, il fut donc tenu des dettes exigibles des hospices. Mais quand leurs biens leur eurent été restitués en l'an V, naturellement les hospices durent acquitter leurs dettes comme tous autres débiteurs. Toute dette des hospices exige, pour être valable, la délibération de la commission administrative, l'avis du conseil municipal et l'autorisation préfectorale (art. 9, L. 1851, combiné avec la loi du 5 avril 1884). Mais comment le créancier peut-il contraindre l'hospice ou l'hôpital, son débiteur, à payer ses dettes? Peut-il faire saisie-arrêt, commandement, saisie-exécution, saisie mobilière, etc...? Non, ces différents modes, qui peuvent être employés à l'encontre de simples particuliers, ne peuvent pas l'être à l'égard de ces établissements publics, comme ils ne peuvent pas l'être non plus vis-à-vis de l'État, des départements ou des communes. Il faut observer ici les règles de la comptabilité publique et les lois sur la matière, c'est-à-dire la loi du 5 avril 1884, art. 136, § 12, et le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. Si le créancier possède un titre exé-

cutoire, et s'il s'agit d'un droit réel, il peut prendre possession de l'objet qui lui appartient avec l'assistance de la force publique. C'est là le droit commun, et aucune dérogation n'existe de ce chef pour les hospices. S'agit-il, au contraire, d'un droit de créance contenu dans un titre exécutoire, ou bien le créancier n'a-t-il qu'un titre non exécutoire ou contesté contre l'hospice, alors le créancier doit s'abstenir d'employer les moyens que nous avons énumérés plus haut, pour ramener son titre à exécution. Il doit demander l'inscription de sa créance au budget de l'hospice. Si la commission administrative refusait de l'inscrire, l'autorité supérieure ne pourrait pas user du moyen d'inscription d'office de la créance au budget de l'hospice, comme elle en a le droit pour les communes (1). Elle ne pourrait qu'essayer de modifier l'opinion des administrateurs, ou les révoquer. Mais, à défaut du droit d'inscription d'office pour l'autorité supérieure, le créancier d'un hospice aurait-il le droit, comme celui d'une commune, s'il est porteur d'un titre exécutoire, de s'adresser au Président de la République qui, par décret, autoriserait la vente de biens mobiliers ou immobiliers appartenant à l'hospice, ainsi que les formes de cette vente? Nous pensons qu'il faut accorder le bénéfice de l'article 110 de la nouvelle loi municipale au créancier d'un hospice porteur d'un titre exécutoire; car c'est là souvent le seul moyen qu'il aura pour se faire payer. Des centimes extraordinaires, en effet, ne pouraient être créés dans le but de subvenir au paiement des dettes des hospices. C'est un droit, en effet, qui n'est accordé qu'aux communes. Or, à défaut de cette ressource, nous pensons qu'il est juste de reconnaître au créancier d'un hospice, porteur d'un titre exécutoire, des droits analogues aux créanciers d'une commune; et de lui permettre de demander au chef de l'État la vente des biens, meubles et immeubles de l'établissement hospitalier.

Les dettes des établissements hospitaliers se prescrivent par le laps ordinaire de la prescription, c'est-à-dire par trente ans. La déchéance de cinq ans ne s'applique, en effet, qu'aux dettes de l'État (art. 156, L. 24 août 1793).

(1) Instruction générale du 20 juin 1859, art. 1047-1052; *Voir* Block, *Dictionnaire de l'administration française*.

II. *Obligations des hospices résultant de legs, donations et fondations pieuses.*—Les donateurs peuvent mettre des conditions à leurs libéralités, et ces charges doivent être acquittées de la manière prescrite par le donateur, après que l'autorisation d'accepter la libéralité a été accordée par l'autorité compétente à ces établissements.

III. *Hypothèques sur les biens des établissements hospitaliers.* — Les biens des hospices peuvent être grevés d'hypothèques, soit de leur chef, soit du chef de ceux qui les leur ont vendus ou donnés. Quand l'hypothèque émane du chef des hospices, elle doit, pour être valable, avoir auparavent été approuvée par le préfet. L'hypothèque résulte souvent d'emprunts, et, dans ce cas, deux autorisations sont nécessaires : 1° l'autorisation d'emprunter; 2° l'autorisation d'hypothéquer. Cette autorisation émane du préfet. Il peut arriver que les hospices aient acquis, à différents titres, des biens grevés d'hypothèques; alors ils seront tenus, comme tout autre débiteur, de servir les intérêts de la créance hypothécaire. Les droits des créanciers hypothécaires sur les biens de ces établissements sont les mêmes que sur les biens des particuliers. Ils ont les mêmes droits de suite et de préférence, et ces droits sont soumis aux mêmes conditions. Il faut remarquer seulement qu'à l'échéance de sa créance, le créancier doit avoir recours à la réclamation par la voie administrative indiquée plus haut, en vue d'en opérer le recouvrement. Les hypothèques qui grèvent les biens des hospices sont ou conventionnelles ou judiciaires; il n'en est pas de légales. Judiciaire, l'hypothèque résulte des jugements portant condamnation obtenue contre l'hospice, et des actes judiciaires (art. 2123, C. civ.).

IV. *Impôts.* — Comme tout contribuable, les établissements de bienfaisance doivent acquitter les divers impôts établis par le budget. D'après la loi du 3 frimaire an VII, article 110, ils sont soumis à l'impôt foncier assis sur leurs biens immobiliers, et doivent l'acquitter en principal et centimes additionnels. Mais l'article 105 de la loi du 3 frimaire, puis plus tard, un décret impérial du 11 août 1808 (décret non inséré au *Bulletin des Lois*), ont exempté de cet impôt les bâtiments de ces établissements et les jardins y attenant. Cette exemption est fort juste, car ces immeubles sont en effet con-

sacrés à un service public non seulement improductif pour les hospices, mais encore utile à la société en général. Il ne faut pas étendre, comme on l'a quelquefois demandé, cette exemption aux établissements privés de bienfaisance ; elle ne s'applique, d'après les termes mêmes de la loi du 3 frimaire, qu'aux *établissements publics de bienfaisance*. Les parties des bâtiments occupés même par les employés sont astreintes à la contribution des portes et fenêtres (L. 21 avril 1832, art. 27). Les autres parties de ces bâtiments ne le sont pas.

Les hospices paient la taxe des biens de mainmorte. Cette taxe, d'après la loi du 20 février 1849, article 1er, était calculée à raison de 62 1/2 centimes par franc du principal de la contribution foncière. Elle a été élevée à 70 centimes par l'article 5 de la loi du 30 mars 1872.

Il est enfin certains de ces établissements qui exploitent des usines ou d'autres établissements industriels. Un avis du 31 août 1831 est venu les soumettre à la patente. Mais les hospices sont affranchis de la rétribution exigée par la vérification des poids publics.

CHAPITRE V

Actes de la vie civile des établissements hospitaliers.

Les actes de la vie civile des hospices, pour être valables, doivent être soumis à certaines formalités. Les établissements hospitaliers avons-nous dit, en leur qualité d'établissements publics, sont placés sous la surveillance de l'État. L'État, représentant des intérêts généraux, est intéressé en effet à la bonne administration du service de l'assistance. Aussi, lui reconnaît-on le droit d'intervenir et de sanctionner les différents actes accomplis par les administrateurs de ces établissements. Les droits de l'État ont été délégués aux préfets qui, suivant les caractères différents des actes de la vie civile des hospices, ont un double droit. Certains actes d'administration, en effet, ne deviennent exécutoires que si le préfet, dans les trente jours qui suivent la notification officielle de ces actes, ne les a pas annulés soit d'office, pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie

intéressée (art. 8, L. 1851). Le fait du préfet de laisser passer ce délai peut être considéré comme une approbation tacite de l'acte. Mais, pour la grande généralité des actes de la vie civile des hospices, l'approbation préfectorale *expresse* est nécessaire (art. 9, L. 1851).

Nous verrons, en étudiant séparément chacun des principaux actes de gestion des administrateurs de ces établissements, dans quel cas cette approbation expresse doit avoir lieu.

Les mêmes délibérations qui exigent pour leur validité l'approbation préfectorale sont aussi soumises à l'avis du conseil municipal, d'après l'article 10, loi de 1851. L'avis doit être demandé au conseil municipal, mais celui-ci n'est pas forcé de le donner. L'autorité supérieure a toujours la faculté de ne pas suivre l'avis du conseil municipal, et lors même que la loi ou un règlement impose à l'administration l'obligation de provoquer cet avis, le conseil ne peut être contraint à le donner. En général, si le conseil, régulièrement convoqué et requis, refusait ou négligeait de se prononcer, la mesure sur laquelle il devrait être consulté peut être prise valablement. Cependant, en cas d'aliénation d'immeubles formant la dotation des établissements hospitaliers, l'avis conforme du conseil municipal est nécessaire ; aussi pensons-nous que le défaut d'avis doit être assimilé à un avis contraire du conseil municipal.

PRINCIPAUX ACTES DE LA VIE CIVILE DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS.

1. *Acquisitions.* — L'économie politique nous enseigne le danger qu'il y a à laisser les établissements publics posséder une trop grande quantité de biens-fonds ; de plus, les hospices peuvent s'engager dans des acquisitions faites mal à propos et dépassant leurs ressources. Aussi est-il nécessaire que l'administration supérieure interpose son autorité. Autrefois, c'était le roi (édit d'août 1669, art. 14 et 19) qui autorisait les acquisitions. Dans l'ancien droit, les acquisitions étaient difficilement autorisées. Il fut même défendu, par un édit de 1749, aux hôpitaux d'acheter des biens-fonds ; car, à cette époque, la plus grande partie des biens des hospices consistaient en immeubles, et le roi voulait arrêter le développement de cette fortune immobilière. Le décret des 5 et 18 février 1791 donna ce droit d'autorisation au pouvoir législatif. Sous le premier Empire et sous

la Restauration, un décret ou une ordonnance suffirent. Aujourd'hui, depuis la loi de 1851 (art. 9 et 10) combinée avec le décret de décentralisation de 1852, il faut, pour que les hospices puissent acquérir valablement, la délibération de la commission administrative, l'avis du conseil municipal et l'approbation préfectorale. Une instruction ministérielle du 8 février 1823 (chap. 3) et une circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852 ont exigé certaines formalités nécessaires pour arriver à l'acquisition ; si les habitants de la commune la réclament, il faudra une enquête *de commodo et incommodo*, c'est-à-dire sur la nécessité de l'acquisition.

L'approbation préfectorale donnée à un acte d'acquisition, comme à tout autre acte sous seing privé consenti par un établissement public, tel qu'un hospice, a pour effet de conférer à cet acte le caractère d'authenticité (1). Mais le contrat peut aussi être passé pardevant notaire, et dans les deux cas l'enregistrement doit en être effectué. Les droits d'enregistrement s'appliquant aux acquisitions des hospices sont les mêmes que ceux afférents aux acquisitions des simples particuliers.

La prescription, soit des meubles, soit des immeubles, est aussi un mode d'acquisition dont peuvent profiter les établissements hospitaliers. Les hospices, malgré l'état de dépendance relative dans lequel ils sont placés, quant à la gestion de leur patrimoine vis-à-vis des administrations municipales, constituent, nous le savons, des personnes morales distinctes de la commune. Par suite, la prescription a son cours contre ou pour les hospices dans leurs rapports avec les communes. Le caractère d'immeubles affectés à un service public ne saurait, en effet, empêcher la prescription desdits immeubles. Les établissements hospitaliers ne peuvent donc pas être comparés, sous ce rapport, aux mineurs contre lesquels, en vertu des articles 2227 et 2252, la prescription n'a point de cours.

Puisque nous parlons d'acquisitions, notre étude serait incomplète si nous ne disions ici quelques mots de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les établissements hospitaliers ne peuvent pas exproprier (avis Cons. d'État, 10 sept. 1850, sect. int.), car c'est là un apanage des représentants de la puissance publique, qui sont en même temps les représentants de l'intérêt général. « Le droit

(1) *Voir* arrêt, Cour de cassation, 28 janvier 1868 ; Sirey, 1868, I, 228.

d'expropriation n'est pas une conséquence de la personnalité civile, et les établissements publics eux-mêmes ne peuvent exproprier. Nul texte ne leur a conféré ce droit exorbitant, et toute l'économie de la loi de 1841 le leur refuse avec raison (1). » Mais rien n'empêche que la puissance publique, représentée ici par la commune, n'use de ce droit d'expropriation dans un intérêt d'utilité du service de l'assistance publique. Nous venons de voir que les établissements hospitaliers ne peuvent pas exproprier ; leurs biens, au contraire, sont soumis, comme ceux des particuliers, aux nécessités des expropriations. C'est ce qu'indique l'article 26 de la loi du 3 mai 1841.

Si, malgré le défaut d'autorisation, l'acquisition a été accomplie, il y a nullité. Mais quel est le caractère de cette nullité? Est-ce une nullité absolue ou une nullité relative? Est-ce une nullité pouvant être invoquée par tous ceux qui y ont intérêt, même par le ministère public, ou seulement par ceux-là même dans l'intérêt spécial desquels elle a été établie? Bien qu'en général, les nullités de forme soient rangées, par la majorité des auteurs, parmi les nullités absolues ou d'ordre public, nous croyons ici que, dans notre hypothèse, la nullité est relative, en ce sens que seul l'hospice ou le ministère public, comme représentant de l'intérêt général, peuvent l'invoquer. Le vendeur, même de bonne foi, ne serait pas reçu à l'opposer à l'établissement hospitalier. En effet, l'approbation préfectorale est une formalité qui n'a été établie qu'en faveur des hospices; elle n'intervient que pour sauvegarder ses intérêts et empêcher une diminution de son patrimoine. L'État, représenté par le ministère public, peut bien opposer à l'hospice aussi le défaut d'autorisation, car l'intérêt général qu'il représente lui ordonne de restreindre, dans une certaine mesure, les acquisitions immobilières des hospices. Mais quant au vendeur, la nécessité de l'approbation du préfet pour les acquisitions des hospices n'a jamais été imposée dans son intérêt. Aussi lui refusons-nous le droit d'opposer le défaut d'autorisation.

Nous considérerons aussi, dans un autre sens, cette nullité comme une nullité absolue et d'ordre public en ce que nous autoriserions le ministère public et l'hospice à l'invoquer en tout état de cause.

Nous terminerons cette étude des acquisitions des établissements

(1) M. Ducrocq, *Droit administratif*, tome II, page 5.

hospitaliers en disant que les hospices ne jouissent pas de la faculté conférée aux communes par le décret du 14 juillet 1866, qui les dispense des formalités de la purge des hypothèques, quand le prix d'acquisition n'excède pas 500 francs. Telle est, en effet, l'opinion de la jurisprudence (1).

II. *Aliénations.* — L'aliénation est un acte souvent utile, quand l'état matériel et le revenu des propriétés accusent hautement l'incurie des administrateurs ou l'ignorance des fermiers. Une circulaire du ministre de l'intérieur, M. Delangle, du 14 août 1852, conseille l'aliénation des immeubles des hospices et leur remploi en rente sur l'État. Ce mode de placement, en effet, jugé suffisant pour les incapables, doit également suffire pour les hospices. Mais il n'en faut pas conclure que tous les immeubles des hospices doivent être aliénés, et cela pour deux motifs : 1° d'abord il existe des immeubles qui leur ont été donnés à charge d'inaliénabilité ; 2° il n'est pas utile que les hospices aliènent des immeubles dont la bonne gestion leur est une source assurée de profits.

L'aliénation ne peut s'accomplir sans l'intervention de l'administration supérieure. Cette intervention est nécessaire en vue d'assurer la durée des établissements de bienfaisance. Sous l'édit de 1606, l'aliénation ne pouvait avoir lieu qu'en cas de nécessité absolue ou d'utilité évidente. Il fallait aussi, avant d'y procéder, l'octroi de lettres patentes d'autorisation enregistrées dans les conseils supérieurs, et enfin une enquête *de commodo et incommodo*. L'édit de janvier 1780, concernant les ventes des immeubles des hôpitaux du royaume, exigeait, pour que la vente eût lieu, une délibération de l'administration de l'hôpital, et décidait que le produit de la vente devrait être appliqué de préférence à l'acquittement des dettes de l'établissement. Les établissements hospitaliers d'alors n'avaient pas, en effet, des revenus proportionnels aux grands biens qu'ils possédaient. Les lois de 1791 exigèrent une autorisation législative ; mais la multiplicité des demandes d'autorisation rendit cette pratique à peu près impossible, et sous l'Empire et la Restauration, un décret ou une ordonnance suffirent pour accorder l'autorisation (*V.* Ordonnance 29 août 1817).

(1) Avis du Conseil d'État du 31 mars 1869 ; Sirey, 1869, 2, 219.

La loi de 1851 (art. 9 et 10) et le décret de 1852 ont modifié les règles suivies sur ce point, et veulent que les mêmes formalités, exigées en matière d'acquisition, soient accomplies lorsque les établissements de bienfaisance veulent aliéner leurs biens. Il faudra donc la délibération de la commission administrative, l'avis du conseil municipal et l'autorisation préfectorale. L'article 10 de la loi de 1851 ajoute que l'avis conforme du conseil municipal est nécessaire, lorsqu'il s'agit de l'aliénation d'immeubles formant la dotation des hospices. C'est qu'en effet, bien que souvent l'aliénation soit un acte de bonne et habile gestion, lorsqu'il s'agit d'immeubles qui sont improductifs, il ne faut pas cependant en abuser, et risquer d'amoindrir la fortune des établissements hospitaliers. Une circulaire du 5 mai 1852 fournit les modèles de demandes d'aliénations de la part des établissements qui désirent aliéner.

Les préfets ne doivent accorder l'autorisation qu'en vue d'avantages évidents pour l'hospice, et la vente doit toujours être faite par adjudication publique. Il est cependant des exceptions à cette dernière règle. Ainsi, lorsque l'objet à aliéner est d'une minime valeur, ou lorsqu'il y a un avantage évident pour l'établissement qui veut aliéner, avantage que pourrait compromettre la formalité des enchères, comme par exemple si l'établissement trouvait acquéreur à un prix élevé, prix qu'il ne serait pas certain d'obtenir dans une vente aux enchères, alors, dans ces divers cas, l'arrêté d'autorisation peut déroger à la règle qui exige pour l'aliénation la forme de l'adjudication publique. De même encore, cette forme ne serait pas nécessaire, croyons-nous, si l'aliénation était faite au profit de l'État, d'une commune ou d'un autre établissement public. On peut penser, en effet, qu'alors les autorités administratives concilieront les intérêts réciproques des deux contractants. (L. 5 août 1791, art. 2; Instr. 8 févr. 1823.) Quoique faite aux enchères, la vente des biens d'un hospice n'est cependant qu'une vente volontaire, semblable à celle qui aurait lieu devant notaire aux enchères publiques. Aussi, il ne peut y avoir lieu ni à revente sur folle enchère, ni à surenchère de plein droit dans un certain délai.

La vente peut être faite par acte sous seing privé ou par acte public; car il est admis, en pratique, que l'intervention d'un notaire n'est pas nécessaire. (Circulaire du ministère de l'intérieur du 19 décembre 1840.) L'article 1596 du Code civil défend aussi aux

administrateurs de se rendre adjudicataires des biens appartenant aux établissements confiés à leurs soins, et cela sous peine de nullité.

Enfin, la vente des immeubles d'un hospice à des particuliers constituant un contrat de droit commun, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient d'interpréter les clauses litigieuses d'un tel acte de vente.

III. *Échanges, ventes de rentes, de créances et d'objets mobiliers.* — Ces différents actes d'administration suivent les mêmes règles que les aliénations et les acquisitions d'immeubles. Il faudra donc la délibération de la commission administrative, l'avis du conseil municipal et l'autorisation préfectorale (art. 9 et 10, L. 1851).

IV. *Baux.* Avant la loi du 7 août 1851, l'on agitait la question de savoir si les hospices pouvaient exploiter eux-mêmes leurs biens, ou s'ils étaient obligés de les affermer. L'article 8 de la loi de 1851 dispose que « les commissions régleront par leurs délibérations le mode d'administration des biens et revenus des établissements hospitaliers », sauf le contrôle du préfet qui peut annuler la délibération prise à cet égard, trente jours après la notification officielle qui lui en aura été faite. La conséquence de cet article est que, désormais, les commissions ont pleins pouvoirs pour tirer parti des biens immobiliers des hospices. Ces établissements peuvent les exploiter eux-mêmes, et alors l'exploitation se fait sous la surveillance de l'économe, ou bien les donner à ferme. Une instruction du 20 novembre 1836 donne les règles concernant cette exploitation. La loi recommande en général le bail à ferme comme le meilleur mode d'administration des immeubles appartenant aux hospices. Les bois sont ordinairement dispensés de la ferme, comme les vignes et les vergers qui ne seraient pas trop éloignés des hospices (1). Mais les droits de chasse sur les propriétés des établissements hospitaliers doivent être affermés par les commissions administratives et les administrateurs ne peuvent s'en rendre adjudicataires.

Puisque nous venons de dire que les commissions peuvent affermer les biens des établissements hospitaliers, voyons donc quelles sont les règles afférentes aux baux des hospices. Si l'hospice donne à bail et

(1) Laferrière, *Droit administratif*, tome II, page 705.

si le bail n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres, la délibération de la commission est exécutoire, quand trente jours après la notification officielle le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée (art. 8, L. 1851). Nous croyons, par analogie de l'administration de ces établissements avec celle des communes, que l'autorisation préfectorale est nécessaire lorsqu'il s'agit du bail de biens pris à loyer par l'hospice. (Décr. décentr., tableau A, n° 51.) Parmi les biens des établissements hospitaliers, nous trouvons en France un assez grand nombre de bois et forêts qui leur appartiennent. Ces bois sont soumis au régime forestier, en vertu de l'article 1er du Code forestier.

La formalité des enchères et des publications pour les baux des hospices, exigée par l'article 12 de l'édit de 1698, contenant règlement général sur l'administration des hôpitaux, est encore en vigueur d'après un décret du 12 août 1807.

Les baux des biens appartenant aux hospices ne peuvent être faits qu'aux enchères, par-devant notaire, et après affiches et insertions dans les journaux.

Mais si ces formalités n'ont pas été remplies, nous admettons ici l'opinion émise par le Conseil d'État statuant dans un arrêt du 14 juillet 1876 sur un recours pour excès de pouvoir (1). Cet arrêt décide qu'un simple particulier n'est pas fondé à attaquer pour excès de pouvoir l'arrêté préfectoral approuvant une délibération par laquelle une commission administrative d'hospice a prorogé à l'amiable le bail d'une ferme. Seul, en effet, dit l'arrêt, l'établissement public, l'hospice, peut se prévaloir de l'omission des formes requises pour les baux ; car ces formes ont été établies exclusivement dans l'intérêt de ces établissements. Mais l'arrêt précité ne tranche pas la question de savoir si l'approbation donnée par le préfet à un bail actuellement en voie d'exécution, qui n'aurait pas été accompagné des formalités contenues dans le décret de 1807, pourrait être annulée. Quant à nous, nous pensons non seulement que le ministre pourrait, comme administrateur, révoquer l'approbation donnée par le préfet, mais aussi qu'un recours pour excès de pouvoir contre

(1) Conseil d'Etat, 14 juillet 1876 ; Sirey, 1878, 2, 193.

l'arrêté préfectoral d'homologation pourrait être formé devant le Conseil d'État, qui serait fondé à annuler ledit arrêté, comme ne tenant pas compte des formalités exigées par le décret de 1807. Un préfet, en effet, ne peut ratifier un acte violant un décret ou une loi administrative.

Il est certaines délibérations des commissions administratives qui, sans présenter le caractère d'une aliénation, enlèvent cependant aux établissements hospitaliers la jouissance d'une partie de leurs biens; nous voulons parler de délibérations par lesquelles les commissions administratives changeraient, en totalité ou en partie, l'affectation des locaux ou objets mobiliers ou immobiliers appartenant aux hospices, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettraient lesdits locaux et objets à la disposition soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier. De telles délibérations exigent pour leur exécution l'avis du conseil municipal et un décret qui doit être rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur (loi municipale, 5 avril 1884, art. 120) (1).

v. *Acquisitions et fournitures d'objets mobiliers, d'aliments et d'objets de consommation nécessaires au service des établissements hospitaliers.* — D'après l'article 8 de la loi du 16 messidor an VII, tout marché de fournitures, d'aliments ou d'autres objets, devait être approuvé par les préfets qui étaient alors chargés de la surveillance des hospices. Cette règle fut maintes fois méconnue; et diverses ordonnances et instructions en rappelèrent l'exécution (Ordonn., 14 nov. 1837; Inst., 20 nov. 1836). La loi de 1851 est venue distinguer deux hypothèses : si le marché pour fournitures et entretien ne dépasse pas une année, la délibération de la commission administrative, touchant le mode de ce marché et ses conditions, est définitive, sauf le droit du préfet d'annuler la délibération d'office ou sur la réclamation de toute partie intéressée, pendant les trente jours qui suivent la notification officielle qui lui en aura été faite (art. 8, L. 1851); si, maintenant, la durée d'un tel marché excède une année, l'autorisation préfectorale est nécessaire (art. 9 et 10, L. 1851, nos 55 et 56 du tableau A, décr. décentr., 1852). Cette nécessité d'autorisation se-

(1) Cet article 120 édicte une règle nouvelle.

rait violée, si la commission administrative divisait, dans des devis et des marchés partiels dont chacun serait inférieur à 3,000 francs, un travail ou une fourniture qui devrait régulièrement former un tout s'élevant en dépense au-dessus de cette somme.

L'adjudication pour tous travaux et fournitures à livrer aux établissements hospitaliers est la règle, comme elle l'est pour tous autres travaux publics, en vertu du décret du 31 mai 1862 (art. 68) sur la comptabilité publique. Cependant, l'article 8 de la loi de 1851 permettant aux commissions de régler définitivement le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien dont la durée n'excède pas une année autorise par là même ces commissions à traiter à l'amiable relativement à ces fournitures.

Les marchés pour fournitures des aliments et objets de consommation journalière peuvent aussi être passés de gré à gré ou par voie d'abonnement. Mais la délibération de la commission administrative doit être suivie d'un avis conforme du conseil municipal et de l'approbation préfectorale. Les règles relatives à l'adjudication se trouvent dans le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

Les procès-verbaux d'adjudication de fournitures ou travaux ne sont pas exécutoires *de plano*. Il n'y a là, en effet, qu'un contrat de droit civil qui, pour être exécutoire, doit avoir été sanctionné par un acte notarié ou par un jugement des tribunaux civils. On appliquera donc les règles de droit civil, si l'entrepreneur n'exécute pas les travaux ou ne livre pas les fournitures.

L'administration hospitalière aura donc le choix entre différents moyens. Elle pourra : faire résilier le marché (art. 1184, C. civ.), procéder à une réadjudication sur folle enchère (art. 740, C. pr. civ.), ou demander des dommages-intérêts (art. 1146, C. civ. et suiv.), mais elle ne pourra jamais cumuler l'emploi de ces moyens. La mort de l'entrepreneur (art. 1795, C. civ.), ou la volonté de l'administration hospitalière (art. 1794, C. civ.), peuvent anéantir le marché ; mais, dans le dernier cas, indemnité sera due à l'entrepreneur.

Il appartient à l'autorité judiciaire de connaître des difficultés élevées sur l'exécution des marchés pour fournitures passées entre les commissions administratives des hospices et les particuliers. Nous savons que les conseils de préfecture sont, au contraire, compétents lorsque des contestations s'élèvent, au sujet des travaux des hospices,

entre l'administration hospitalière et les entrepreneurs qui les exécutent. En pratique, il est souvent difficile de distinguer les marchés de fournitures des travaux publics; car l'entrepreneur de travaux est souvent en même temps fournisseur et *vice versa* La jurisprudence s'attache à rechercher quelle est la partie principale du contrat et applique alors la règle : *Accessorium sequitur principale.*

VI. *Constructions, réparations d'immeubles, travaux de toutes sortes.* — Comme pour les acquisitions et fournitures d'objets mobiliers, il est nécessaire de faire ici une distinction. Quand la dépense des construtions, travaux, etc., ne doit pas dépasser 3,000 fr., le préfet n'a que le droit d'annuler la délibération prise à ce sujet par la commission, dans les trente jours qui suivent la notification officielle de cette décision. Lorsqu'au contraire la dépense de ces travaux doit s'élever à plus de 3,000 francs, l'autorisation préfectorale et l'avis du conseil municipal sont nécessaires. L'administration doit veiller à ce que les établissements hospitaliers se conforment, pour les constructions et réparations de plus de 3,000 francs, aux règles édictées sur les travaux publics, notamment à l'adjudication publique. Les commissions peuvent traiter de gré à gré pour les travaux dont la dépense doit être inférieure à 3,000 francs. Les entrepreneurs de ces travaux et les architectes sont responsables pendant dix ans, en vertu de l'article 1792 du Code civil.

VII. *Hypothèques appartenant aux hospices.* — Les établissements hospitaliers peuvent avoir des hypothèques conventionnelles, judiciaires ou légales. L'hypothèque judiciaire résulte des jugements et des actes judiciaires. L'hypothèque pourrait, elle aussi, résulter de contraintes décernées par les administrateurs des hospices, ou, en d'autres termes, les commissions administratives ont-elles le droit de décerner des contraintes? Nous ne le pensons pas. En effet, les hospices sont assimilés aux particuliers, quant à leurs biens et au recouvrement de leurs revenus. Et, bien que par l'article 1[er] du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, les deniers des établissements de bienfaisance soient considérés comme des deniers publics, cette qualité ne suffit pas pour permettre leur recouvrement par la voie des contraintes administratives. Car c'est là un droit exceptionnel pouvant entraîner de graves conséquences, entre

autres, l'hypothèque. Nous allons consacrer les pages suivantes à l'étude du privilège et de l'hypothèque légale qu'ont les hospices sur les biens de leurs receveurs comptables.

1° *Du privilège des établissements hospitaliers sur les biens de leurs comptables.* — Ce privilège s'étend aux meubles comme à certains immeubles du comptable.

A. *Privilèges sur les meubles.* — Ce privilège est général sur les meubles des comptables, quelle que soit leur origine, et s'étend aussi à ceux de leurs femmes, même séparées de biens. La présomption de la loi est, en effet, que ces meubles appartiennent au mari. Cette règle a été édictée en vue d'éviter les lenteurs et les difficultés qui auraient pu résulter du triage des meubles des comptables de ceux de leurs femmes. L'établissement hospitalier aurait pu, en effet, commettre des erreurs dans cette opération au préjudice des femmes de ces comptables, préjudice qu'il lui aurait fallu ensuite réparer. Mais la présomption de la loi n'est qu'une présomption *juris tantum*, c'est-à-dire pouvant être combattue par la preuve contraire. La femme peut donc prouver avoir acquis ces meubles avec des derniers à elle appartenant. Au reste, ce privilège sur les meubles de la femme n'atteint que les meubles qui se trouvent dans la maison d'habitation du mari, c'est-à-dire dans la maison que le mari habite ou qu'il a le droit d'habiter.

On ne pourait étendre ce privilège aux créances de la femme; car alors même que les titres de ces créances se trouvent dans la maison d'habitation du mari, les créances ne s'y trouvent point: car ce sont des biens incorporels qui ne résident nulle part.

B. *Privilège sur les immeubles.* — Ce privilège s'exerce sur les immeubles acquis à titre onéreux par les comptables, postérieurement à leur nomination, et sur ceux acquis au même titre, depuis leur nomination, par leurs femmes même séparées de biens. D'après la présomption de la loi, en effet, les acquisitions à titre onéreux du comptable et de sa femme, depuis l'entrée en fonctions de ce comptable, sont censées avoir été payées des deniers de l'établissement public. Cette présomption ainsi établie nous servira à résoudre di-

verses questions controversées (1). Ainsi nous admettrons que l'immeuble acheté par le comptable *avant* sa nomination, mais payé *depuis*, n'est pas soumis au privilège. En effet, l'article 4 de la loi de 1807 ne vise pas ce cas, et, de plus, cet immeuble ayant été acheté par le comptable avant sa nomination, il est probable que celui-ci avait alors les deniers pour le payer. Le privilège ne s'étendrait pas non plus à l'immeuble *acheté* et *payé* par le comptable *depuis* sa nomination, mais *avant* son entrée en fonctions. La présomption de la loi n'est, en effet, pas applicable ici, puisque l'immeuble a été payé avant que le comptable ait eu la manutention des deniers de l'hospice. La loi semble pourtant formelle dans le sens contraire ; mais nous pensons qu'il ne faut pas s'asservir au sens littéral des textes, car l'expression n'est pas toujours conforme à la pensée qui l'a dictée. D'ailleurs, la loi parle de comptable, et, dans notre espèce, le receveur de l'hospice avant son entrée en fonctions ne peut être considéré comme comptable ; car on entend, par cette expression, ceux qui ont le dépôt ou la manutention des deniers publics.

Pour les mêmes motifs, nous pensons aussi que le privilège ne doit pas s'étendre à l'immeuble acquis depuis la nomination du comptable en échange d'un autre immeuble dont il avait déjà la propriété à l'époque de sa nomination ou dont il était devenu propriétaire depuis cette époque, mais par donation ou succession.

Le privilège ne s'étendrait pas aussi, selon nous, à un immeuble acquis par le comptable, mais dont le prix est encore dû.

Comme les privilèges sont de droit étroit, il ne faudrait pas étendre notre privilège aux acquisitions faites à titre onéreux par les enfants ou les ascendants du comptable, sauf, bien entendu, le cas de fraude réservé.

Le rang de ces privilèges appartenant aux hospices sur les biens meubles et immeubles de leurs comptables est réglé par les articles 2 et 5 de la loi de 1807 ; mais nous ne pouvons ici étudier en détail les différentes questions qui pourraient à ce sujet se présenter. Le privilège sur les meubles ne s'exerce qu'après les autres privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du

(1) Comp. Mourlon, *Examen critique du commentaire de M. Troplong sur les privilèges*, tome I, nos 40 et suivants.

Code civil. Celui sur les immeubles ne saurait préjudicier aux créanciers de l'article 2103, et à ceux désignés dans les articles 2101, 2104 et 2105. Ce privilège ne peut également préjudicier aux droits antérieurement acquis par les tiers.

Le privilège sur les immeubles doit être inscrit dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété. L'inscription prise dans ce délai a rang du jour des actes translatifs de propriété ; passé ce délai, elle n'a rang que du jour où elle a été prise.

2° *Hypothèque légale des établissements hospitaliers sur les biens de leurs comptables.* — Cette hypothèque atteint les immeubles des comptables qui leur appartenaient avant leur nomination, et ceux acquis depuis par le comptable à titre gratuit. Nous admettons avec MM. Aubry et Rau (1) que les immeubles aliénés par le comptable tombent sous le coup de l'hypothèque légale, lorsque les actes d'aliénation n'ont été transcrits qu'après l'événement qui a donné naissance à cette hypothèque, c'est-à-dire la nomination du comptable. Les immeubles qui, après avoir été aliénés sous une condition résolutoire avant l'entrée en fonctions du comptable, rentrent, par l'effet de cette condition, dans les mains dudit comptable, sont aussi à considérer comme ayant été soumis à l'hypothèque légale du jour de l'entrée en fonctions du comptable. Il en est de même pour l'immeuble aliéné sous faculté de réméré, lorsque le comptable exerce le réméré.

L'hypothèque des établissements hospitaliers sur les biens de leurs comptables est générale en ce sens qu'elle atteint aussi les biens à venir desdits comptables. M. Demolombe (2) pense même qu'elle doit s'étendre aux immeubles advenus au comptable depuis sa démission ou sa révocation.

Cette hypothèque légale est soumise à la nécessité d'une inscription qui en fixe le rang. Elle ne frappe pas les biens des comptables en matières, tels que les économes, gardiens, etc.

Les radiations, réductions ou transports des hypothèques conventionelles ou judiciaires appartenant aux hospices ne peuvent avoir lieu que sur la délibération de la commission administrative,

(1) Aubry et Rau, *Code de droit civil*, tome III, pages 201-202.
(2) Demolombe, *Droit civil*, tome 8, pages 32-38.

l'autorisation du conseil de préfecture et l'avis du comité consultatif de jurisconsultes (décret du 11 thermidor an XII). Mais lorsqu'un comptable, par exemple le receveur des hospices, demande la radiation ou la décharge de l'hypothèque légale qui grève ses biens, il doit s'adresser, dans un cas, lorsque l'hypothèque existe pour garantie de la recette d'un établissement de bienfaisance dont les revenus excèdent 30,000 francs, à la Cour des comptes (art. 13, loi 16 sept. 1807) qui prononce cette décharge, ou, dans le cas contraire, lorsque la recette est inférieure à 30,000 francs, au conseil de préfecture compétent pour prononcer la radiation, sauf appel devant la Cour des comptes. Il est encore d'autres hypothèques qui peuvent grever les biens des comptables au profit des hospices, comme, par exemple, les hypothèques prises sur les biens affectés aux cautionnements des receveurs. Ce sont les préfets qui ont le droit d'en décider la radiation ou la réduction, comme ils peuvent aussi ordonner la restitution, la réalisation et la fixation des cautionnements (Ordon. 6 juin 1830). A l'égard des économes, les préfets exercent aussi les fonctions attribuées à la Cour des comptes et au conseil de préfecture.

VIII. *Emprunts.* — Un décret du 23 juin 1879, en 82 articles, règle la comptabilité des emprunts des départements, des communes et des établissements publics. Les règles des emprunts de ces établissements, semblables à celles posées pour les emprunts des communes (d'après décr. 21 août 1872, art. 5), diffèrent depuis la nouvelle loi municipale du 5 avril 1884, article 119. Quand la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement, et si le remboursement doit en être effectué dans un délai de douze années, alors les délibérations des commissions administratives concernant l'emprunt sont exécutoires, après autorisation préfectorale, sur avis conforme du conseil municipal. Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre, si le délai de remboursement est supérieur à douze années, l'autorisation doi être donnée par décret. Le décret doit être rendu en conseil d'Etat si l'avis du conseil municipal est contraire, ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenu.

Il faut enfin une loi, lorsque l'emprunt doit dépasser 500,000 fr., ou lorsque la somme de l'emprunt, réunie aux chiffres d'autres

emprunts non encore remboursés, dépasse 500,000 fr. (l. 5 avril 1884).

Le mode de réalisation de l'emprunt dûment autorisé est le même que celui des communes. L'emprunt, nous croyons déjà l'avoir dit, entraîne souvent après lui l'hypothèque; mais, pour hypothéquer, il est nécessaire qu'une autorisation nouvelle intervienne.

IX. *Budget des établissements hospitaliers.* — Le budget est l'état sommaire dans lequel les commissions administratives déterminent chaque année, sous le contrôle et l'approbation de l'autorité supérieure, les recettes et les dépenses prévues pour l'année suivante. Pendant longtemps les établissements hospitaliers n'ont pas eu de budget spécial. Leurs recettes et dépenses étaient comprises, sous un titre particulier, dans le budget des communes. Ce ne fut qu'en 1823 que les hospices eurent un budget distinct (Instr., 8 févr. 1823; Ordonn., 30 mai 1838). Les commissions administratives doivent, comme les administrations de tout autre établissement public justiciable de la Cour des comptes, délibérer sur le projet du budget du 1er au 15 juillet de l'année qui précède l'exercice à ouvrir. Le crédit pour dépenses imprévues que les commissions peuvent porter au budget ne peut excéder le dixième des recettes ordinaires. Comme tout autre budget, celui des établissements hospitaliers peut se diviser en budget ordinaire et extraordinaire. Le budget est délibéré par les commissions administratives et adressé ensuite au maire de la commune avec pièces justificatives (art. 10, L. 7 août 1851). Le conseil municipal est appelé à donner son avis (art. 70, L. 5 avril 1884). Après cet avis, le budget est renvoyé de nouveau à la commission administrative qui opère les changements réclamés par le conseil municipal. Enfin, ainsi préparé, le budget est adressé au préfet pour recevoir son approbation. Nous pensons que le préfet ne pourrait pas inscrire d'office au budget une dépense, car c'est là un droit exceptionnel pour l'administration préfectorale, et parce que ce droit s'applique au budget des communes à l'occasion de certaines dépenses, les dépenses dites obligatoires, il ne s'ensuit pas que le préfet puisse l'exercer vis-à-vis des hospices (1). En outre, la loi ne détermine pas quelles sont les dépenses obligatoires des hospices. Dans ce cas, l'autorité supérieure ne pourrait

(1) Instruction générale du 20 juin 1859, art. 1047-1052.

qu'essayer de modifier l'opinion de la commission administrative ou la révoquer. Le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses sont effectués par le receveur des hospices. Quant au budget des établissements de bienfaisance de Paris, qui excède trois millions, il doit, de par la nouvelle loi municipale, être approuvé par le chef de l'État, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

Une partie des revenus des établissements hospitaliers peut être affectée à la distribution de secours à domicile. L'article 17 de la loi du 7 août 1851 avait permis à la commission des hospices de convertir une partie des revenus attribués à ces établissements en secours à domicile, annuels, en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. Mais il fallait auparavant l'approbation du conseil municipal et du préfet. On voulait ainsi éviter les douleurs de la vie commune à ces personnes et maintenir en leur faveur le lien de la famille. La quotité de ces secours, d'après le même article 17, loi 1851, ne pouvait pas dépasser la cinquième partie des revenus hospitaliers. La loi de 1873, article 7, est venue augmenter ce chiffre, et, d'après elle, les commissions administratives ont été autorisées à disposer des revenus des hospices et hôpitaux jusqu'à concurrence du quart, pour les affecter au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. La quotité peut même s'élever jusqu'au tiers des revenus de ces établissements, si le conseil général y consent. Cette disposition est donc venue consacrer, dans une certaine mesure, les secours à domicile tant prônés en 1793 et en 1848, en permettant aux hôpitaux d'enlever aux bureaux de bienfaisance une partie de leurs charges.

CHAPITRE VI

Des donations et legs faits aux hospices.

Nuls legs, nulles donations ne peuvent être acceptées par les établissements hospitaliers sans une autorisation du gouvernement (art. 910, C. civ.). Cette restriction à l'exercice de la capacité, et non à la capacité elle-même des hospices, a été motivée par un triple intérêt : celui de l'État ou l'intérêt public, l'intérêt des familles et celui de la morale.

L'État est intéressé à restreindre le développement de la fortune des établissements hospitaliers. En effet, leurs biens sont généralement peu productifs, et il suffit à l'intérêt général que les hospices soient assez riches pour subvenir à leurs besoins. L'État agit donc, en exerçant son droit d'autorisation, au nom de l'intérêt général. Mais, avons-nous dit, il exerce encore ce droit dans l'intérêt des familles. Par là, en effet, il protège, dans une certaine mesure, les familles des donateurs contre les entraînements irréfléchis de ces derniers. Enfin, la morale et la crainte d'influences condamnables auxquelles aurait pu obéir le donateur réclament aussi l'intervention du gouvernement.

Mais qui donne cette autorisation? Il est nécessaire de distinguer entre les différentes sortes de donations. S'il n'y a pas de réclamations des familles, ni charges, ni conditions ou affectations immobilières, l'acceptation du legs ou de la donation peut être autorisée par les préfets, après avis du conseil municipal, en vertu des décrets de décentralisation et de la loi de 1851 (art. 9) et loi 5 avril 1884 (art. 70, § 5). Que cet avis soit ou non favorable, il faut toujours l'autorisation du préfet dans l'espèce qui nous occupe. Il n'en est pas ainsi en ce qui concerne les dons faits aux communes, ou lorsqu'il n'existe aucune réclamation, charges ou conditions, et que le maire et son conseil sont d'accord ; le maire peut alors se passer de l'autorisation préfectorale et accepter les dons et legs sans autre formalité. Lorsque, au contraire, il y a réclamation de la part des familles, ou charges et conditions immobilières, l'autorisation doit être donnée par décret, et ce décret lui-même doit être rendu en assemblée générale du Conseil d'État, lorsque la valeur de la libéralité dépasse 50,000 francs. Un décret étant nécessaire pour autoriser l'acceptation des libéralités, lorsqu'il y a réclamation des familles, le préfet ne pourrait autoriser l'hospice à accepter un legs, qu'après avoir mis les héritiers du testateur directement en demeure de déclarer s'ils adhèrent ou s'ils s'opposent à cette acceptation. La publication du testament dans les journaux ne saurait être considérée comme une mise en demeure suffisante (1).

Une fois l'autorisation accordée, la commission administrative

(1) *Voir* Conseil d'Etat, 1er août 1867 ; Sirey, 1868, 2, 239. La mise en demeure doit être la même que celle réglée par l'ordonnance du 14 janvier 1831 relative aux legs faits aux Etablissements religieux.

délibère sur l'acceptation de la libéralité, qui est ensuite acceptée par le président. L'autorisation d'accepter une libéralité est une condition qui, une fois accomplie, a effet rétroactif au jour où le droit a pris naissance. Ainsi, en conséquence, le droit de l'hospice légataire universel remonte au jour du décès du testateur, bien qu'il n'ait pas eu alors la saisine des choses à lui léguées ; de même encore le partage auquel auraient procédé les autres ayants droit à la succession de ce testateur en dehors de l'établissement hospitalier, alors que, n'étant pas autorisé, cet établissement n'avait pu demander la délivrance de son legs, ce partage ne saurait être opposé à l'hospice. En d'autres termes, le legs universel fait à un établissement de bienfaisance a effet du jour même de l'ouverture de la succession, et non pas seulement du jour où l'acceptation de la libéralité a été autorisée par le gouvernement. Il en résulte encore, qu'à défaut d'héritiers à réserve, l'hospice a droit aux fruits produits depuis le jour de la succession par les biens légués (1).

L'autorité supérieure investie du droit d'autorisation peut autoriser l'acceptation de la libéralité pour le tout, la refuser pour le tout, ou l'autoriser seulement pour partie. Qui peut le plus, en effet, peut aussi le moins ; le gouvernement pouvant refuser entièrement l'autorisation peut *à fortiori* la refuser pour partie. L'administration a donc le droit de réduire les libéralités, ou le droit de réduction. Ce droit lui a été reconnu en vue de ménager surtout l'intérêt des familles trop souvent dépouillées par la générosité irréfléchie des donateurs.

Le droit de réduction exercé par l'autorité compétente peut-il modifier le caractère du legs fait à un établissement hospitalier? Le legs universel fait à un hospice se transforme-t-il par l'effet de l'exercice du droit de réduction en un legs à titre universel ou en un legs particulier? L'affirmative a été parfois jugée (2). On a soutenu que la réduction d'un legs universel par le gouvernement transformait ce legs en legs à titre universel, et que, par suite, l'hospice n'était tenu du paiement des legs particuliers qu'en proportion de son émolument. En l'absence même de tout concours avec un héritier à réserve, l'établissement public devrait aussi, dans

(1) *Voir* arrêt, Cassation, 7 juillet 1868 ; Sirey, 1868, I, 435 ; Cassation, 8 février 1870 ; Sirey, 1870, I, 293.

(2) *Voir* arrêt, Cour de Nîmes, 29 décembre 1862 ; Sirey, 1864, 2, 69.

ce système, demander la délivrance de son legs aux tribunaux. Mais nous nous refusons à admettre une telle solution, car alors le testament, au lieu d'être fait par le testateur, le serait par le gouvernement. Nous admettons donc plutôt que la réduction d'un legs par décret ou arrêté du préfet n'a pas pour effet de modifier le caractère de ce legs et de le transformer, lorsqu'il est universel, en legs à titre universel ou en legs particulier. En conséquence, s'il n'existe pas d'héritiers réservataires, l'hospice est saisi de plein droit des biens légués, sans être tenu d'en demander la délivrance, et les fruits de ces biens lui sont acquis dès le jour du décès du testateur (1).

Qui doit profiter de la réduction? Evidemment le Gouvernement ne doit pas, dans le décret de réduction disposer de la partie du legs qu'il a réduite. Cette partie reste dans la succession du testateur et doit être dévolue aux ayants droit suivant les règles de la loi combinées avec la volonté du défunt. Les parents qui ont sollicité la réduction accordée n'ont pas, dans le décret de réduction, un titre de propriété pouvant être opposé à ceux qui, d'après la loi ou la volonté du testateur, ont un titre préférable. La question de savoir à qui devra être attribué le bénéfice de la réduction est donc une question de fait et une question d'interprétation de la volonté du *de cujus*. C'est ainsi qu'il a pu être jugé que la réduction d'un legs particulier fait à un hospice devait profiter non aux héritiers du sang, mais au légataire universel (2). Il a encore été jugé que si le testateur a laissé un legs particulier à l'un de ses héritiers du dernier degré, après avoir exhérédé tous ses autres héritiers de degré plus rapprochés, le bénéfice de la réduction du legs universel fait à l'hospice devrait profiter à ce parent du dernier degré (3). On suppose en effet que le testateur a entendu laissé subsister dans leur intégrité les droits héréditaires de ce parent; car sa volonté, ajoute-t-on, peut se formuler non seulement par voie d'institution, elle le peut aussi par voie d'exclusion, ce qui revient à dire que l'exclusion prononcée par le testateur contre l'un de ses héritiers peut être considérée comme une institution implicite des autres successibles,

(1) Cour d'Amiens, 8 mars 1860 ; Sirey, 1860, 2, 161 ; Bordeaux, 20 février 1865 ; Sirey, 1865, 2, 238.

(2) Comp. arrêts, Cassation, 25 mars 1863 ; Sirey, 1863, I, 169 ; et arrêt, Cour de Lyon, 29 janvier 1864 ; Sirey, 1864, 2, 59.

(3) *Voir* arrêt, Cour de cassation, 6 novembre 1878 ; Sirey, 1879, I, page 33.

soit au même degré, soit à des dégrés inférieurs. Mais lorsque le testateur a institué l'établissement hospitalier son légataire universel, et n'a fait aucun legs particulier, le bénéfice de la réduction doit évidemment profiter aux héritiers légitimes.

Les mêmes solutions que nous venons de donner doivent, selon nous, s'appliquer aussi au cas de non-autorisation des legs faits aux établissements hospitaliers : la famille légitime n'en profitera pas si le testateur a entendu gratifier plus spécialement un de ses héritiers déterminés.

Avant la nouvelle loi municipale, les communes pouvaient être autorisées d'office à accepter les dons et legs qui leur étaient faits ; mais cette disposition a été abrogée implicitement par l'article 112 de la loi du 5 avril 1884. Nous croyons cependant, malgré l'analogie des règles qui régissent l'administration communale et l'administration hospitalière, que cet article ne doit pas être étendu aux dons et legs faits aux hospices qui, eux, peuvent toujours, selon nous, au contraire, être autorisés d'office. En effet, la loi, en permettant aux conseils municipaux de délibérer définitivement sur l'acceptation des libéralités faites aux communes, a voulu étendre la sphère d'action de ces conseils, donner plus de liberté à l'administration locale. Les conseils municipaux, pour divers motifs (et ne serait-ce que dans le but d'assurer leur réélection), sont intéressés à gérer les affaires communales, à prendre les intérêts des communes le mieux possible. Il n'en est pas de même pour les commissions administratives. L'utilité d'élargir leurs pouvoirs ne nous semble pas nécessaire ; elles doivent être, au contraire, rigoureusement soumises à la surveillance de l'autorité supérieure.

Il peut arriver que les libéralités faites aux hospices présentent un caractère de connexité ou de collectivité. Les libéralités sont dites connexes, lorsqu'elles sont faites à la fois à l'hospice et à une commune ou un autre établissement public, de telle sorte que l'exécution de l'une de ces libéralités soit subordonnée à celle de l'autre. Sont dites collectives ou complexes les libéralités qui s'adressent aux mêmes personnes morales, mais dont la solution donnée aux unes par arrêté préfectoral n'entraîne pas la solution donnée aux autres par décret.

S'il existe une distinction entre ces diverses libéralités, lorsqu'elles s'adressent aux communes, au point de vue de la compé-

tence des autorités investies du droit d'autorisation, cette distinction ne doit pas s'appliquer aux libéralités connexes ou collectives faites aux hospices. Le Conseil d'État, dans un avis du 16 février 1869 (1), a décidé que l'acceptation des dons de cette nature faite aux hospices devrait être toujours autorisée par décret. Ce décret est rendu après examen de la section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts, du Conseil d'État.

L'autorisation doit précéder l'acceptation de la libéralité (art. 937, C. civ.). Le défaut d'autorisation entraîne la nullité de l'acceptation qui serait faite par les administrateurs de l'hospice. Cette nullité doit ici être considérée comme une nullité absolue et d'ordre public. Tous ceux qui y ont intérêt peuvent l'invoquer ; elle peut être proposée en tout état de cause, et ne peut être couverte par un commencement d'exécution. L'autorisation, en effet, avons-nous dit plus haut, n'est pas exigée dans le seul intérêt des établissements hospitaliers; c'est aussi une garantie et une satisfaction données à l'intérêt des familles et de l'État.

L'acceptation d'une donation doit avoir lieu du vivant du donateur, car la donation est un contrat, et, dans tout contrat, le consentement des parties est un élément essentiel. Toute acceptation d'un don fait à un hospice, et non précédée d'une autorisation, en principe est inefficace. Si donc, avant l'autorisation, le donateur vient à mourir, ou si seulement il change de volonté, la donation devient caduque. Pour y remédier, la loi du 7 août 1851, article 11, a étendu aux commissions administratives des hospices le droit d'acceptation provisoire des libéralités, droit qui, avant cette loi, ne s'appliquait qu'aux communes et aux départements.

Ce droit d'acceptation provisoire est un droit exceptionnel, c'est-à-dire ne pouvant s'étendre, sans un texte formel de loi, à d'autres personnes morales. Antérieurement à la loi de 1851, l'acceptation faite avant l'autorisation était nulle ; il aurait fallu une nouvelle acceptation faite en conformité de l'autorisation obtenue (2).

L'acceptation provisoire suffit à lier le donateur, la donation est parfaite par le concours des volontés, et elle ne peut plus être

(1) *Voir* aussi avis du Conseil d'Etat du 15 décembre 1865, décret du 30 juillet 1863, et avis du Conseil d'Etat du 10 mars 1868 ; Sirey, 1868, 2, 160, avis de 1869, Conseil d'Etat, 1869, 2, 219.

(2) *Voir* Duranton, tome VIII, n° 450, *Droit civil.*

révoquée par les donateurs que pour les causes de droit commun. Le maire accepte provisoirement la donation, après une délibération de la commission administrative ; et le décret qui autorise l'acceptation définitive remonte, quant à ses effets, au jour de l'acceptation provisoire.

Les legs peuvent aussi être acceptés provisoirement par le président de la commission administrative, afin de permettre à l'établissement hospitalier de prendre les mesures conservatoires devant assurer la pleine et entière efficacité du legs, l'autorisation une fois obtenue. C'est ainsi qu'il a été jugé (1) qu'un hospice, institué légataire universel par testament olographe, pouvait, même avant d'avoir obtenu du gouvernement l'autorisation d'accepter le legs, demander, à titre conservatoire, son envoi en possession de la succession. L'acceptation provisoire d'un legs particulier ne suffit point pour faire courir les fruits du legs en faveur de l'hospice. Ces fruits ne courent qu'à partir de la demande en délivrance formée par l'hospice en justice, conformément aux articles 1005 et 1015 du Code civil (2).

Les conditions impossibles ou contraires aux lois ou aux bonnes mœurs, insérées dans une disposition entre-vifs ou testamentaire, n'entraînent pas la nullité de ces libéralités. Ces conditions sont réputées non écrites et on ne les considère que comme un accessoire de la disposition dont une intention de libéralité est demeurée la cause (art. 900, C. civ.). Nous allons énumérer ici certaines conditions qualifiées par la jurisprudence d'illicites. Est contraire aux lois la disposition par laquelle un testateur, en léguant l'universalité de ses biens à un établissement hospitalier, déclare que ce legs ne pourra être réduit par le gouvernement, et qu'en cas de réduction, l'institution de l'hospice devra rester sans effet, et le legs être recueilli par un tiers qu'il désigne et substitue à l'établissement. Il a été jugé, en effet, qu'une telle condition portait atteinte au droit du gouvernement de n'autoriser que pour partie l'acceptation des libéralités faites aux établissements publics (3). De même, si un testateur, en instituant un hospice pour son légataire universel, dé-

(1) Cassation, 12 décembre 1871 ; Sirey, 1872, 1, 36.
(2) *Voir* arrêt, Cour d'Agen, 29 mars 1860 ; Sirey, 1860, 2, 329.
(3) Arrêt, Cour de Paris, 2 avril 1861 ; Sirey, 1861, 2, 632, arrêt cassé par la Cour de cassation le 25 mars 1863 ; Sirey, 1863, 1, 169.

clare exiger être inhumé dans la chapelle de cet hospice, cette condition doit être considérée comme illicite, et, par suite, non écrite (1). La condition d'inaliénabilité, imposée par un legs aux immeubles légués à un hospice, n'est considérée comme non écrite que lorsque ladite condition présente un caractère de perpétuité. Lors donc que ces immeubles n'ont été déclarés par le testateur inaliénables que pour un temps, et en vue d'assurer l'accomplissement de conditions licites attachées à sa libéralité, la défense d'aliéner doit être réputée valable.

Est-il permis de léguer la totalité ou une portion de ses biens seulement à un hospice, et de confier la gestion du patrimoine ainsi légué à des tiers autres que la commission administrative de cet hospice? Nous n'avons pu trouver aucune décision de la jurisprudence sur ce point. Mais un arrêt de la Cour de cassation (2), statuant sur une espèce analogue (il s'agissait, en effet, de savoir si la disposition par laquelle un testateur instituait comme héritier certains pauvres d'une commune, et excluait de l'administration des biens légués le bureau de bienfaisance de ladite commune, était valable), a jugé que l'exclusion d'un bureau de bienfaisance de l'administration des biens légués aux pauvres devait être réputée non écrite, les bureaux de bienfaisance étant *alors* considérés comme les seuls représentants des pauvres.

Par analogie avec cet arrêt, nous pouvons donc admettre la même solution en cas de legs fait à un hospice et qui exclurait la commission administrative de cet établissement de l'administration des biens légués. Seule, en effet, cette commission administrative doit être considérée comme le représentant légal de l'établissement hospitalier. C'est là, en effet, une règle d'ordre public. La gestion et l'administration des biens des hospices ont été attribuées aux commissions administratives en vue d'assurer la conservation desdits biens sous le contrôle de l'autorité supérieure. Autoriser des tiers à gérer les biens ainsi légués aux hospices, serait là une véritable immixtion des particuliers dans l'administration hospitalière.

Nous venons de voir qu'il n'est pas permis de confier la gestion des biens légués à un hospice à d'autres qu'à la commission admi-

(1) *Voir* tribunal de Castel-Sarrazin, 7 mai 1869; Sirey, 1869, 2, 152.
(2) Arrêt, Cour de cassation, Chambre des requêtes, 14 juin 1875; Sirey, 1875, 1, 467.

nistrative de cet hospice. Mais si le legs a été fait à une commune, avec charge par elle de fonder un établissement de bienfaisance, le préfet peut, sans excès de pouvoir, confier à cette commune l'administration de cet établissement. Il agit, en effet alors, en vue d'assurer l'exécution du decret qui autorise l'acceptation du legs par la commune (1).

Les libéralités faites aux établissements hospitaliers, déguisées sous la forme de contrats à titre onéreux, ou les legs qui leur sont faits par personnes interposées, doivent être considérées comme nuls. Cette question est cependant controversée; mais nous adoptons ici l'avis de la majorité des auteurs et des arrêts (2). De tels legs doivent tomber sous le coup de la nullité édictée par l'article 911 du Code civil. Le legs par personnes interposées ou fait sous la forme d'un contrat à titre onéreux, a pour objet d'éluder le contrôle de l'autorité publique, contrôle exigé pour des motifs d'intérêt général. Il constitue donc une fraude à la loi, car les hospices sont incapables de recevoir directement, indirectement ou de quelque manière que ce soit, sans une autorisation spéciale. La nullité qui résulte de l'article 911 du Code civil est une nullité d'ordre public qui ne peut être couverte par aucun acte de ratification ou d'exécution.

Quand un testateur dispose de la nue propriété de ses biens meubles et immeubles en faveur d'un hospice à désigner par un tiers, le legs doit être aussi reputé nul, comme fait au profit d'une personne incertaine.

Est-il permis de faire un legs à un hospice en déclarant que ce legs serait sans effet pour le tout, s'il ne recevait pas son exécution pleine et entière, et que, dans ce cas, un tiers devrait recueillir le legs? Cette substitution est valable, selon la jurisprudence (3), mais nous la considérons comme non écrite, car elle porte évidemment atteinte au droit de réduction du gouvernement.

Nous pensons, d'après un avis du Conseil d'État du 24 avril 1873 (4), que les transactions sur les legs faits aux hospices, intervenant

(1) Conseil d'Etat, arrêt 19 juillet 1878; Sirey, 1880, 2, 118.

(2) *Voir* arrêt Cour de Toulouse, 11 juin 1874; *Voir* Aubry et Rau, 3e édition, tome V, pages 450 et 451, § 649.

(3) Cassation, 25 mars 1863; Sirey, 1863, 1, 169.

(4) Sirey, 1873, 2, page 240.

entre l'administration et les héritiers du testateur, doivent être approuvées par une disposition expresse du décret qui autorise l'acceptation du legs. Cet avis, il est vrai, n'est relatif qu'à une espèce spéciale de transaction. Il décide que l'engagement pris par un établissement public de servir une rente viagère ou de donner un secours à quelques-uns des héritiers du testateur qui sont dans le besoin doit être approuvé par une disposition expresse du décret qui autorise l'acceptation du legs. Mais il faut étendre la portée de cet avis à toute transaction intervenue entre l'établissement hospitalier légataire et les héritiers du testateur. Ces transactions, en effet, peuvent être de nature à exercer une certaine influence sur la décision que doit prendre le gouvernement à l'égard de la disposition testamentaire. Nous terminerons cette étude des libéralités faites aux hospices par quelques règles de compétence des tribunaux civils, résultant du principe de la séparation des autorités judiciaire et administrative.

Un tribunal ne peut statuer au fonds sur la nullité d'un legs fait à un établissement hospitalier avant que cet établissement ait été autorisé à accepter le legs. Ce serait en effet vouloir influencer l'action de l'autorité administrative qui est appelée à approuver ou refuser la libéralité (1). Mais il appartient aux tribunaux ordinaires, à l'exclusion des tribunaux administratifs, de connaître des contestations relatives au mode d'exécution des charges sous lesquelles ces dons et legs ont été faits, autant du moins que ces contestations ne tendent point à apporter une dérogation aux conditions essentielles de la sanction donnée par l'administration supérieure à l'acceptation de la libéralité (2).

Il a été jugé aussi que le décret qui autorisait un hospice à accepter un legs universel ne pouvait être opposé comme une fin de non-recevoir à l'action des héritiers légitimes. Il ne s'agit pas là, en effet, d'interpréter un acte administratif, le décret d'autorisation (3).

(1) Cour de Paris, arrêt 9 février 1867 ; Sirey, 1867, 2, 129.

(2) Cassation, 19 mars 1855 ; Sirey, 1855, 1, 648, et arrêt Conseil d'Etat 27 mars 1874 ; Sirey, 1876, 2, page 62.

(3) Cassation, 2 janvier 1877 ; Sirey, 1877, 1, 172.

CHAPITRE VII

Actions des établissements hospitaliers.

Notions historiques. — Pour pouvoir intenter une action ou y défendre, les établissements hospitaliers ont besoin d'une autorisation spéciale. Cette autorisation ne date et n'a été exigée, pour certains cas, qu'à partir d'un arrêté du 7 messidor an IX. Autrefois, elle n'était pas nécessaire. Les édits d'avril 1683 et d'août 1764, qui avaient assujetti les actions des communes à la formalité de l'autorisation préalable, ne parlaient pas des actions des hospices. Ces établissements étaient même formellement dispensés de toute autorisation par les ordonnances de 1667 et de 1698 sur les hôpitaux. Il suffisait alors d'une délibération préalable prise dans l'assemblée générale de l'hôpital. Les lois des 16 vendémiaire an V et 16 messidor an VII, ainsi que l'ordonnance du 31 octobre 1821, étaient muettes sur ce point. Dans la pratique, malgré l'arrêté du 7 messidor, on n'exigeait pas d'autorisation. Mais l'administration combattait cette pratique, en prétendant que les hôpitaux constituaient des démembrements des communes, et qu'[illegible], par suite, leurs actions devaient être soumises aux mêmes formalités que celles des communes. La jurisprudence alors changea, et finit par s'établir dans le sens de la nécessité de l'autorisation. La loi du 18 juillet 1837 sur les municipalités intervint ensuite et exigea, avant l'autorisation, l'avis du conseil municipal. Des termes de l'article 21 de cette loi, « le conseil municipal est appelé à donner son avis sur les autorisations de plaider ou de transiger demandées par les hospices, » l'autorité supérieure put conclure logiquement à l'obligation de l'autorisation pour les actions des hospices. Mais cette autorisation n'est devenue légalement obligatoire qu'en vertu des articles 9 et 10 de la loi du 7 août 1851. D'après l'article 70, § 5, de la loi du 5 avril 1884, l'avis du conseil municipal, en matière d'actions des hospices, est encore exigé, comme il l'est pour les échanges, emprunts, budget, comptes, etc., de ces établissements. L'arrêté du 7 messidor de l'an IX exigeait, en outre, l'avis d'un comité de jurisconsultes. Voici donc énumérées les différentes conditions néces-

saires à remplir par les établissements hospitaliers pour pouvoir intenter ou défendre à une action : 1° délibération de la commission administrative (art. 9, L. 7 août 1851) ; 2° avis du conseil municipal (L. 1884, art. 70) ; 3° avis préalable du comité consultatif établi par l'arrêté du 7 messidor de l'an IX ; 4° autorisation du conseil de préfecture exigée par le même arrêté de messidor. Cette autorisation remplace avantageusement le préliminaire de conciliation.

De l'autorisation de plaider. — Tous les établissements hospitaliers en France ne sont pas soumis à la nécessité d'une autorisation pour ester en justice. Il est généralement admis que les établissements généraux de bienfaisance n'ont pas besoin d'autorisation pour plaider. De même pour les actions des hospices départementaux ; car la surveillance de l'État, d'une part, sur les premiers de ces établissements, et celle du conseil général sur les autres, suppléent amplement, selon la jurisprudence, à l'autorisation du conseil de préfecture (1). Seules, les actions des établissements hospitaliers communaux sont astreintes à la formalité d'une autorisation.

L'autorisation émane, avons-nous dit, du conseil de préfecture. On a pensé, en effet, avec juste raison, que les qualités juridiques qui pourraient peut-être faire défaut aux administrateurs des hospices se rencontreraient, au contraire, au sein du conseil de préfecture dont les membres sont présumés, en raison de leurs fonctions, devoir connaître, non seulement les lois administratives, mais aussi les lois de notre droit civil.

Le conseil saisi d'une demande d'autorisation ne doit pas se déclarer incompétent. Il doit formuler une décision. Cette décision ne lie aucunement les tribunaux compétents pour connaître des actions des hospices ; mais elle peut exercer cependant, en fait, une réelle influence sur le jugement du fonds. L'arrêté du conseil de préfecture portant refus d'autorisation doit être motivé, tandis qu'au contraire, l'arrêté d'autorisation est toujours muet sur les motifs qui l'ont fait accorder. S'il en était autrement, ce serait, en effet, porter atteinte au principe de la séparation des autorités administrative et

(1) *Voir* Conseil d'État, arrêt 8 mars 1855, et loi 10 août 1871, art. 46, n°s 18 et suivants.

judiciaire. Inversement, les tribunaux de l'ordre judiciaire ne doivent pas aussi examiner la régularité de l'autorisation, car ce serait empiéter sur le domaine administratif.

Le conseil de préfecture, saisi d'une demande d'autorisation de plaider, doit statuer dans les deux mois. En cas de refus d'autorisation, sa décision peut être attaquée devant le Conseil d'État, et la durée de ce recours est également fixée à deux mois (art. 126, L. 5 avril 1884).

Le pourvoi est naturellement dispensé d'une autorisation préalable, sinon ce serait demander au conseil de préfecture de se déjuger. Le préfet doit veiller à ce que le conseil de préfecture statue dans le délai légal de deux mois, en matière d'autorisations de plaider, sauf les cas de force majeure. Quand il s'agit d'actions communales, si le conseil de préfecture a laissé passer ce délai sans statuer et, de même, si le Conseil d'État, saisi d'un pourvoi en cette matière, n'a pas formulé de décision dans les deux mois qui suivent l'enregistrement du pourvoi, les communes ou sections de communes sont autorisées de par la loi à plaider par le seul fait de l'expiration du délai (art. 121 et 127, L. 5 avril 1884).

On n'a pas voulu, en effet, qu'un plus long retard, résultant de circonstances quelconques, puisse empêcher les municipalités d'exercer en temps utile des revendications légitimes ou de défendre efficacement des droits dont l'existence serait incontestable. Devons-nous ici appliquer la même règle aux actions hospitalières? Nous le pensons, car les hospices peuvent avoir les mêmes intérêts que les communes à intenter une action en temps utile ou à y défendre. Et, de plus, si la loi a eu confiance dans les capacités juridiques des membres des conseils municipaux, pourquoi n'aurait-elle pas la même confiance dans les connaissances des commissions administratives des hospices?

Outre le pourvoi au Conseil d'État contre le refus d'autorisation du conseil de préfecture, on doit admettre également le recours pour excès de pouvoir et incompétence contre la décision du conseil de préfecture, lequel, à la différence du pourvoi administratif ordinaire, existant seulement dans l'intérêt de l'hospice et pouvant être intenté par lui seul, est ouvert à toute partie intéressée. Le recours pour excès de pouvoir, à la différence du pourvoi administratif ordinaire qui s'exerce devant la section du Conseil d'État, de l'inté-

rieur, justice, instruction publique et beaux-arts (art. 6, décr. 21 août 1872), doit avoir lieu dans le délai de trois mois, et est porté devant l'assemblée du Conseil d'État, délibérant au contentieux.

L'autorisation est un acte de protection administrative et non un jugement. Le conseil de préfecture agit, en matière d'autorisation de plaider, comme conseil administratif et non comme tribunal. Il en résulte que l'arrêté du conseil de préfecture, n'étant pas un jugement, ne peut obtenir force de chose jugée, et qu'il peut toujours être rétracté par le conseil de préfecture lui-même, mais pourvu que ce soit dans le délai du pourvoi. L'autorisation accordée par le conseil de préfecture peut être partielle ; en d'autres termes, le conseil de préfecture peut n'autoriser l'hospice à plaider que sur un des chefs de la demande. Le Conseil d'État peut aussi, en annulant l'arrêté du conseil de préfecture portant refus d'autorisation, autoriser pour le tout ou partiellement l'établissement charitable à plaider. Il peut arriver que l'adversaire de l'hospice soit aussi lui-même un établissement hospitalier. Si tous les deux ressortent du même conseil de préfecture, alors un seul arrêté d'autorisation serait suffisant, et cet arrêté pourrait à la fois accorder l'autorisation ponr l'établissement demandeur et la refuser au défendeur. Si, au contraire, les deux établissements hospitaliers ressortent de conseils de préfecture différents, alors chacun d'eux aura besoin d'une autorisation distincte.

L'autorisation doit être préalable. Sans cette règle on rendrait, en effet, l'autorisation souvent inutile. Cependant, lorsqu'il y aurait utilité à ce qu'une instance, engagée sans les formalités nécessaires, soit continuée par l'établissement hospitalier, nous pensons que l'autorisation pourrait se produire valablement et avec effet rétroactif pendant le cours du procès et avant le jugement définitif.

En vue de donner plus de clarté aux explications qui vont suivre, nous allons examiner les règles relatives aux actions des hospices, en considérant successivement ces établissements comme demandeurs et défendeurs. D'après l'arrêté du 9 ventôse an X, les actions des hospices étaient assimilées à celles de l'État, et par suite on les considérait comme dispensées du préliminaire de conciliation. L'article 49 du Code de procédure civile vint les en dispenser définitive-

ment, l'autorisation du conseil de préfecture remplaçant avantageusement ce préliminaire.

1° *Comme demandeurs.* — Les hospices doivent être autorisés pour pouvoir intenter toute action civile, même possessoire; car la dispense écrite en faveur des actions possessoires des communes n'existe pas au bénéfice des hospices. L'établissement qui demande l'autorisation doit, pour l'obtenir, produire des pièces qui rendent son droit probable, et prouver l'intérêt qui existe pour lui à exercer telle action.

Toute action civile des hospices doit être autorisée, avons-nous dit; mais, par là, il ne s'agit que de demandes introductives d'instance. Les demandes incidentes des hospices sont dispensées de l'autorisation; mais il faut ici restreindre le sens attribué à une demande incidente, et ne comprendre sous cette expression que les demandes qui, en raison des circonstances dans lesquelles elles se produisent, ne sont pas introductives d'instance. Quant aux demandes en intervention, si c'est l'hospice qui intervient, il lui faudra une autorisation; si c'est un tiers, il n'y en aura pas besoin, car cet incident ne modifie pas le caractère de l'action intentée par l'hospice.

Les demandes reconventionnelles des hospices doivent être autorisées, lorsqu'elles ont leur source en dehors de la demande principale; mais lorsqu'elles naissent des circonstances de l'action principale et qu'elles ont plutôt le caractère de défenses à cette demande, elles n'ont pas besoin d'être autorisées.

L'autorisation n'est pas nécessaire aux hospices pour poursuivre la rentrée de leurs revenus annuels, ni pour exercer des poursuites contre leurs débiteurs en retard; car, dans ces deux cas, il n'y a pas de contestation sur le fonds du droit.

L'établissement demandeur, qui a perdu en première instance, ne peut former un recours en appel ou même en cassation sans une nouvelle autorisation. L'autorisation est nécessaire pour permettre aux établissements de bienfaisance de plaider devant les juridictions répressives, aussi bien que devant les tribunaux civils et de commerce. Il n'y a dispense d'autorisation que pour les actions rentrant dans le contentieux administratif. Ces actions devant être jugées par le conseil de préfecture ou le conseil d'État, l'autorisation, si

elle était nécessaire, ferait double emploi avec le jugement, et permettrait d'avance de prédire la solution du litige.

Les actions des hospices sont intentées et suivies par le président de la commission administrative. Aucun texte ne pose cette règle; mais il est logique de lui attribuer ce droit ; car le maire, président de la commission administrative, est en général chargé d'accomplir tous les actes de la vie civile de l'hospice. Telle est aussi l'opinion de la jurisprudence (1). On a voulu conférer cette attribution au receveur des hospices, mais à tort, car ces agents sont simplement chargés des actes conservatoires ou d'exécution.

L'autorisation de plaider est aussi demandée au conseil de préfecture par le président de la commission administrative, qui doit joindre à sa requête la délibération de la commission, l'avis du conseil municipal et la consultation du comité consultatif des hospices. Par analogie avec le droit d'acceptation provisoire des dons et legs accordé au président de la commission administrative, nous pensons qu'il faut également lui accorder le droit d'intenter les actions de l'hospice à titre conservatoire. Ce droit, en effet, ne peut être qu'avantageux pour les hospices.

Il n'est pas permis aux contribuables inscrits au rôle d'une commune d'exercer à leurs frais et risques les actions des hospices, comme ils peuvent le faire, moyennant certaines formalités, relativement aux actions communales. Généralement, en effet, ces contribuables n'ont qu'un intérêt très éloigné aux actions hospitalières, et l'avis du conseil municipal peut remplacer avantageusement leur intervention (2).

D'après l'article 398 du Code de procédure civile, la péremption de l'instance court contre les hospices, sauf recours contre leurs administrateurs.

2° *Comme défendeurs.* — Les établissements hospitaliers sont, en général, dans la nécessité d'obtenir une autorisation pour défendre à toute action. Cependant, pour défendre à l'appel d'un jugement favorable, l'hospice n'a pas besoin d'être autorisé, car l'appel, dans ce cas, n'est pour lui que la continuation d'une même instance.

(1) Cassation, arrêt 21 août 1871 ; Sirey, 1871, 1, 144.
(2) Arrêt Conseil d'Etat 30 août 1847.

Les établissements hospitaliers doivent être assignés en leurs bureaux, dans le lieu où réside le siège de l'administration, et dans les autres lieux, en la personne et au bureau de leur préposé (art. 69, 3e alinéa, C. pr. civ.). C'est là, en effet, le domicile de l'hospice en tant que personne morale. Ce domicile civil entraîne avec lui les conséquences attachées par la loi à sa détermination. C'est ainsi que la dette d'un hospice, à défaut de convention contraire, est payable en son domicile, etc. (art. 1247, 2018, etc.). Quand l'hospice est défendeur, la nécessité d'un mémoire au préfet ne doit être imposée au demandeur. C'est là, en effet, une règle spéciale aux demandeurs dans les actions communales, départementales et du domaine.

Par analogie avec les règles posées lorsque les communes sont défenderesses, nous croyons que le conseil de préfecture pourrait autoriser d'*office* la commission administrative des hospices à défendre à une action intentée contre l'établissement qu'elles représentent. Mais la décision du conseil de préfecture à ce sujet n'a que la valeur d'une simple consultation destinée à éclairer la commission administrative, qui peut être ainsi amenée à revenir sur sa délibération.

Le résultat du défaut d'autorisation, ou du refus de la commission administrative de défendre à l'action, est que l'établissement hospitalier fera défaut. Pour obvier aux inconvénients d'un jugement par défaut, nous pensons que la révocation des administrateurs qui refusent de défendre aux actions intentées à l'hospice serait le seul moyen qui pût être employé. Pour former opposition ou tierce opposition à une condamnation par défaut, l'hospice a besoin d'une nouvelle autorisation, car de telles demandes sont introductives d'instance. Il en serait de même pour le pourvoi en requête civile, si les établissements de bienfaisance n'ont pas été défendus ou l'ont été irrégulièrement (art. 481, C. pr. civ.).

Il arrive souvent, pendant le cours d'un procès, que des acquiescements ou des désistements de la part de l'une ou l'autre des parties se produisent. Les établissements hospitaliers ne peuvent acquiescer expressément ou tacitement sans une nouvelle autorisation; de même, en ce qui concerne leur désistement exprès ou tacite.

La nullité résultant du défaut d'autorisation de plaider est-elle

une nullité absolue ou relative? La jurisprudence la considère comme une nullité absolue, en ce sens qu'elle peut être opposée en tout état de cause, en première instance, en appel et même pour la première fois, devant la Cour de cassation (1). Mais, en matière de défaut d'autorisation, pour les actions communales, la Cour de cassation considère à un autre point de vue la nullité comme relative, en ce sens que seule la commune peut s'en prévaloir. Faut-il décider de même pour les actions des hospices? Le défaut d'autorisation pourra-t-il ou non être invoqué par l'adversaire de l'établissement? Quant à nous, nous pensons que la nullité résultant du défaut d'autorisation de plaider pour l'hospice est une nullité relative, et par conséquent ne pouvant être invoquée par l'adversaire de l'établissement. En effet, la formalité de l'autorisation n'est pas exigée dans l'intérêt du public; elle ne l'est que dans l'intérêt spécial de l'établissement hospitalier. Ce qui montre bien que telle a dû être l'intention du législateur en édictant la formalité de l'autorisation, c'est qu'il a refusé à l'adversaire d'un hospice tout recours contre la décision du conseil de préfecture sur les autorisations de plaider aux hospices.

Avis du comité consultatif des hospices. — Outre l'autorisation nécessaire aux actions des établissements hospitaliers, l'arrêté du 7 messidor an IX (26 juin 1801) est venu exiger l'avis d'un comité consultatif de jurisconsultes.

Ce comité est formé, par arrondissement, de trois membres choisis par le sous-préfet, parmi les jurisconsultes les plus éclairés de la circonscription.

En l'an IX, l'avis de ce comité n'était exigé que pour les litiges et les transactions qui naissaient des biens nationaux concédés aux établissements de bienfaisance ; mais bientôt on l'étendit à tous les litiges et transactions (Circ. 30 germ. an XII ; Instr. 8 févr. 1823). Cet avis n'est décisif ni pour les conseils de préfecture, ni pour le Conseil d'État; mais, émanant d'hommes instruits, il est pris ordinairement en grande considération par les conseils administratifs appelés à statuer sur les demandes d'autorisation.

La communication de la demande à ce comité est faite directe-

(1) Cassation, arrêt 1862, 27 mai ; Sirey, 1863, 1, 40.

ment par les administrations charitables. Les fonctions des membres du comité sont essentiellement gratuites.

Transactions. — La transaction, aux termes de l'article 2044 du Code civil, termine une contestation née, ou prévient une contestation à naître. Diverses formalités sont nécessaires pour que l'hospice puisse transiger valablement. Il faut, outre la délibération de la commission administrative, l'avis du conseil municipal (art. 9 et 10, loi du 7 août 1851), l'avis du comité de jurisconsultes, suivant l'arrêté du 7 messidor de l'an IX, et l'autorisation du conseil de préfecture. Si l'autorisation est refusée par le conseil de préfecture, alors l'établissement peut former un recours non contentieux au Conseil d'État.

L'article 168, loi du 5 avril 1884, abroge l'arrêté du 21 frimaire an XII, relatif à l'avis du comité de jurisconsultes sur les transactions des communes.

Bien que la loi du 7 août 1851 ait disposé « que les délibérations des commissions administratives touchant les actions judiciaires suivaient, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations des conseils municipaux », nous pensons que le législateur de 1851 a entendu se référer aux règles alors existantes, et ne pas accepter d'avance pour les hospices toutes les modifications qui pourraient s'introduire ultérieurement dans la législation communale.

CHAPITRE VIII

Suppression des établissements hospitaliers. — Ses effets.

Les établissements de bienfaisance, avons-nous dit au commencement de cette thèse, sont des personnes morales auxquelles, pour exister et jouir des droits attachés à la personnalité civile, un patrimoine n'est point nécessaire. Et, de même qu'une personne physique n'est pas frappée de mort civile si, à un moment donné, son actif dépasse son passif, de même aussi un hospice ou un hôpital peut tomber en déconfiture, perdre entièrement son patrimoine, sans pour cela cesser d'exister. Cet établissement sans ressources pourra donc néanmoins recevoir des libéralités futures, acquérir, en un mot reconstituer l'actif qu'il a perdu.

Cependant il peut y avoir utilité à la suppression des établissements hospitaliers, soit lorsqu'ils ne peuvent plus produire de résultats pratiques, soit lorsqu'ils ne disposent plus des ressources suffisantes pour assister les pauvres ou les malades ; de même encore, lorsque cette suppression est réclamée par des raisons d'ordre public et de bonne administration. Mais, dans ce cas, quelle autorité sera investie du droit de les supprimer ? Ce ne peut être évidemment que l'État ou la puissance publique. Lui seul, en effet, est juge de l'intérêt général, car il en est le représentant. Il est aussi naturel et logique d'accorder à l'État, qui seul peut créer la personnalité civile, le droit d'anéantir cette personnalité, de supprimer l'existence d'un être fictif, lorsque la nécessité le commande.

Il faut un décret pour supprimer un établissement hospitalier, et ce décret, pensons-nous, devrait être rendu en assemblée générale du Conseil d'État. L'article 7 du 2 août 1879, portant règlement intérieur du Conseil d'État et contenant le tableau des attributions de l'assemblée générale du Conseil d'État, ne parle que de la création des établissements publics et d'utilité publique. Mais si un décret, rendu en assemblée générale du Conseil d'État, est nécessaire pour la création d'un hospice, il est logique de décider qu'il doit en être de même pour sa suppression. Enfin, si, du moins d'après le texte même de cet article 7, la délibération préalable de l'assemblée générale du Conseil d'État n'est pas obligatoire, elle peut cependant avoir lieu, en vertu du n° 28 du même article, qui déclare que certaines affaires, à raison de leur importance, peuvent être renvoyées à l'examen de l'assemblée générale, soit par les ministres, soit par les présidents de section, d'office ou sur la demande de la section.

La transformation d'un hôpital en bureau de bienfaisance est un acte double de l'autorité. Il y a, en effet, suppression d'une personne morale et création d'un autre être fictif. Cette transformation ne peut s'opérer aussi que par un acte émanant de l'autorité souveraine ; un arrêté préfectoral serait insuffisant (1).

Supposons un établissement hospitalier supprimé : la personnalité civile lui est retirée. Cet établissement possédait encore, lors de sa suppression, certains biens, meubles ou immeubles : quel sera son successeur ? Ce ne peut être que l'État ; car il n'existe pas de vo-

(1) *Voir* arrêt Cassation, 3 janvier 1866 ; Sirey, 1866, 1, 103.

cation successorale établie par des lois spéciales, et, en leur absence, comme aussi en l'absence d'héritiers du sang, la succession doit être dévolue à l'État, en qualité de dernier successeur irrégulier. On ne pourrait soutenir, en effet, que les communes ou les donateurs qui ont doté un hôpital ont droit à sa succession. Un tel droit, en effet, ne peut résulter que d'une disposition législative expresse. Nous croyons cependant qu'il serait plus équitable de conférer un droit de retour légal aux communes qui ont créé l'établissement hospitalier ensuite supprimé. La charge de l'assistance étant en effet communale, et les biens des hospices communaux venant en grande partie de la commune ou des habitants de la commune par legs et donations, il serait juste que ces biens, l'établissement une fois supprimé, retournassent à ceux qui les ont mis dans le patrimoine de l'hospice

Mais si, en droit, les communes ne peuvent prétendre à la succession des établissements hospitaliers supprimés, on considère cependant l'État comme tenu moralement de faire un emploi des biens de cette succession, correspondant aux intentions des fondateurs et au but de l'établissement disparu. En fait, les biens d'un hospice ou d'un hôpital supprimé sont remis au bureau de bienfaisance de la même ville où était situé l'hospice, et, à son défaut, à la commune, à moins qu'il n'existe dans ladite commune un autre établissement auquel il serait préférable de remettre les biens.

L'établissement ou le bureau de bienfaisance auquel est remis le patrimoine de l'hospice supprimé doivent exécuter les charges particulières audit hospice, telles que les fondations pieuses résultant de legs, donations, etc... Les fondations même instituées au profit de bénéficiaires incertains doivent être exécutées : aussi pensons-nous, lorsque l'État garde la succession, qu'un hospice pourrait lui réclamer le capital donné à un établissement hospitalier supprimé pour l'entretien d'un lit.

La pratique atténue donc ici ce que la théorie ou le droit de succession de l'État aux biens des établissements supprimés peut présenter de contraire au point de vue de l'équité.

L'État ou la commune à laquelle il remet les biens d'un hospice supprimé doivent respecter les droits acquis aux tiers sur ces biens. *Bona sunt nisi deducto ære alieno.* C'est là, en effet, un principe de droit naturel sur lequel il est inutile d'insister.

Nous terminerons cette étude en refusant à l'État le droit de succéder aux bâtiments affectés par une commune au service de l'assistance, et spécialement d'un hospice. Bien qu'affectés à un service public, ces immeubles sont, en effet, restés dans le domaine privé communal; l'hospice n'en a été que le locataire ou le concessionnaire à titre gratuit. La commune, en reprenant ces immeubles, ne reprend que son propre bien.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. — Les motifs qui engendrèrent les lois frumentaires furent dentiques à ceux qui inspirèrent les lois agraires. Le but apparent des auteurs de ces lois était le soulagement de la misère, mais en réalité ce n'était que la recherche de la popularité.

II. — L'Italie *urbicaria* était, aussi bien que l'Italie *annonaria*, soumise à des impôts en nature ; mais ces impôts différaient pour les deux régions.

III. — Les *comparationes publicæ* ou achats forcés doivent être considérés plutôt comme de véritables impôts que comme un cas d'expropriation à Rome pour cause d'utilité publique.

IV. — Le préfet de l'annone relevait du préfet de la ville et constituait une juridiction exceptionnelle. Son aide immédiat était le *subpræfectus annonæ*.

V. — L'indigence devait être une condition essentielle sous l'Empire, à Rome, pour pouvoir participer aux *frumentationes*.

VI. — Les *ædificantes* constituèrent, à une certaine époque, un nouvel ordre d'ayants droit, à Rome, aussi bien qu'à Constantinople.

VII. — Les distributions n'étaient point gratuites dans les villes des provinces.

VIII. — Le patrimoine des corporations chargées du service de l'annone, lorsquelles venaient à être dissoutes, était acquis à l'*ærarium*, et, plus tard, au fisc.

IX. — Les biens des membres de ces corporations ou leur ayant appartenu doivent être considérés comme grevés d'une charge réelle, en ce sens que tous les détenteurs sont tenus *propter rem* aux charges de la corporation.

X. — Les droits de réquisition existait à Rome.

DROIT FRANÇAIS

DROIT ADMINISTRATIF

I. — Les établissements hospitaliers non reconnus sont incapables de recevoir aucune libéralité.

II. — Les co-administrateurs d'un établissement hospitalier sont tenus, pour le tout, de la réparation des délits ou quasi-délits commis sans qu'on puisse distinguer la part de chacun d'eux dans la perpétration du fait. Mais leur obligation n'est pas solidaire : c'est une simple obligation *in solidum*.

III. — L'expression d'« héritiers », employée par la loi du 15 pluviôse an XIII, article 7, est une expression générale désignant tout successible.

IV. — Les effets mobiliers des malades auxquels les hôpitaux succèdent, en vertu de l'avis du Conseil d'État de 1809, sont seulement les linges, hardes et vêtements à l'usage journalier du malade.

V. — Le privilège appartenant aux hospices sur les biens de leurs comptables ne s'étend pas à l'immeuble *acheté* et *payé* par le comptable *depuis* sa nomination, mais *avant* son entrée en fonctions.

VI. — Le créancier d'un hospice a le droit, comme celui d'une commune, s'il est porteur d'un titre exécutoire, de demander au Président de la République la vente des meubles et immeubles appartenant aux hospices.

VII. — La réduction d'un legs fait à un établissement hospitalier n'a pas pour effet de modifier le caractère de ce legs et de le transformer, lorsqu'il est universel, en legs à titre universel ou en legs particulier.

VIII. — Malgré l'article 112, loi du 5 avril 1884, les établissements hospitaliers peuvent être autorisés d'office à accepter les dons et legs qui leur sont faits.

IX. — Il n'est pas permis de léguer la totalité ou une partie de sa fortune à un établissement hospitalier et de confier la gestion du patrimoine ainsi légué à des tiers autres que la commission administrative de cet hospice.

X. — Les établissements hospitaliers doivent être considérés comme autorisés à plaider par le seul fait de l'expiration du délai accordé au conseil de préfecture pour statuer sur les autorisations.

DROIT CIVIL

I. — Le locataire ou fermier est responsable de l'incendie de l'immeuble qui lui a été loué, si cet incendie est le fait de son serviteur, alors même que le feu a été mis volontairement par ce dernier.

II. — La prescription applicable à la créance du subrogé est la prescription de trente ans, la prescription de droit commun.

III. — La propriété littéraire tombe dans la communauté légale, comme, en général, les autres biens mobiliers.

IV. — La tutelle est une institution du droit des gens, et, par conséquent, les étrangers, même non parents, peuvent être tuteurs, subrogés-tuteurs, membres du conseil de famille.

V. — Un tiers n'a pas le droit de s'emparer d'un animal poursuivi par les chiens courants d'autrui.

DROIT COMMERCIAL

I. — Le jugement qui clôt les opérations de la faillite pour insuffisance d'actif a pour unique effet de rendre aux créanciers du failli l'exercice de leurs actions individuelles contre le failli. Mais ce jugement ne fait pas cesser le dessaisissement du failli et ne met pas fin aux fonctions des syndics, qui conservent le droit d'agir dans l'intérêt de la masse, et qui peuvent, dès lors, intervenir pour sauvegarder les droits de celle-ci, dans les procès intentés contre le failli par ses créanciers.

II. — Un failli ne peut obtenir la rétractation ou la réformation du jugement déclaratif de sa faillite, en justifiant que, depuis ce jugement, tous les créanciers ont été désintéressés.

PROCÉDURE CIVILE

I. — La chose jugée avec l'un des codébiteurs solidaires est opposable aux autres codébiteurs.

II. — Si, dans un procès, les deux parties sont étrangères, le demandeur doit fournir la caution *Judicatum solvi*.

DROIT PÉNAL

Les créanciers peuvent, au nom de leur débiteur, intenter une action en indemnité, à raison d'un délit qui a occasionné la mort de ce débiteur, ou qui l'a rendu incapable de travail pour un temps.

Vu par le président de l'acte public,
G. BARRILLEAU.

Vu par le doyen,
LÉOPOLD THÉZARD.

Vu et permis d'imprimer.
Poitiers, le 13 juin 1885.
Le recteur de l'Académie de Poitiers,
A.-ED. CHAIGNET.

Les visas exigés par les règlements sont une garantie des principes et des opinions relatives à la religion, à l'ordre public et aux bonnes mœurs (statut du 9 avril 1825, art. 41), mais non des opinions purement juridiques, dont la responsabilité est laissée au candidat.

Le candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront faites sur les autres matières de l'enseignement.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION..... 1

PREMIÈRE PARTIE

Des « frumentationes » sous la République.

CHAPITRE PREMIER. — Étude des lois frumentaires..... 10
CHAPITRE II. — Étude des lois agraires..... 16
CHAPITRE III. — Parallèle des lois frumentaires avec les lois agraires..... 20
CHAPITRE IV. — Des *congiaria* et des *donativa* sous la République. 21

DEUXIÈME PARTIE

Des « frumentationes » sous l'Empire.

CHAPITRE PREMIER. — A. De l'annone. — B. Des *comparationes publicæ*..... 23
CHAPITRE II. — Du préfet de l'annone. — A. Agents qui l'ont précédé. — B. Du préfet de l'annone. — C. Agents sous les ordres du préfet de l'annone..... 32
CHAPITRE III. — Régime légal des *frumentationes* à Rome..... 37
CHAPITRE IV. — Régime légal des *frumentationes* à Constantinople. 44
CHAPITRE V. — Des *congiaria* et des *donativa* sous l'Empire..... 49
CHAPITRE VI. — De l'annone et des *frumentationes* dans les provinces et les villes. — De l'annone à Alexandrie et à Carthage... 53
CHAPITRE VII. — Des corporations chargées du service de l'annone. — A. Des corporations en général. — B. Diverses corporations : I. *Pistores;* II. *Navicularii;* III. *Nautæ Tiberini;* IV. *Mensores portuenses;* V. *Saccarii;* VI. *Suarii*..... 56

DU RÉGIME LÉGAL DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS

Pages

INTRODUCTION 73

PRÉLIMINAIRES. — I. Notions historiques. — II. Notions économiques et de statistique. — III. Législation comparée 75

CHAPITRE PREMIER. — Conditions d'existence des établissements hospitaliers. — Autorisation. — Ses effets 89

CHAPITRE II. — Principales divisions des établissements hospitaliers 98

CHAPITRE III. — Représentation des établissements hospitaliers. SECTION I. Généralités. — SECTION II. Ancien droit. — SECTION III. Droit actuel. — SECTION IV. Inspection des établissements hospitaliers. — SECTION V. Responsabilité civile des administrateurs des hospices et et hôpitaux 105

CHAPITRE IV. — Patrimoine des établissements hospitaliers. — *Actif* : SECTION I. Ressources ordinaires ; SECTION II. Ressources éventuelles. — *Passif* : SECTION I. Dettes des hospices ; SECTION II. Obligations diverses ; SECTION III. Hypothèques sur les biens des établissements hospitaliers ; SECTION IV. Impôts 115

CHAPITRE V. — Actes de la vie civile des établissements hospitaliers. — I. Acquisitions. — II. Aliénations. — III. Échanges, etc. — IV. Baux. — V. Acquisitions et fournitures d'objets mobiliers, d'aliments, etc. — VI. Constructions, réparations, etc. — VII. Hypothèques et privilèges appartenant aux hospices. — VIII. Emprunts. — IX. Budget 120

CHAPITRE VI. — Donations et legs faits aux établissements hospitaliers 145

CHAPITRE VII. — Actions des établissements hospitaliers. — I. Notions historiques. — II. De l'autorisation de plaider. — III. Hospice demandeur. — IV. Hospice défendeur. — V. Avis du comité consultatif des hospices. — VI. Transactions 155

CHAPITRE VIII. — Suppression des établissements hospitaliers. — Ses effets 163

801. — Poitiers, Imprimerie Georges GUILLOIS, rue Victor-Hugo.

IMP. G. GUILLOIS